

**ДЕНИСОВ С.А.**

---

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

**Том VI**

*На правах рукописи*

**ЕКАТЕРИНБУРГ  
2014**

## Справка об авторе

Денисов Сергей Алексеевич (Denisov S.A.), кандидат юридических наук, доцент кафедры прав человека юридического факультета 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) 380-56-86.

Телефон мобильный: 8-919-383-68-47

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

В сборнике помещены работы, написанные в 2012-2014 гг.

Общий объем 13,9 п.л.

## Содержание

1. Денисов С.А. Монократия: прошлое России или имманентная черта российской государственности? .....	4
2. Денисов С.А. Формализация института верховной власти Правителя в современной России // Право в современном мире: Материалы Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 7 декабря 2012 г. В 2 ч. Ч. 1. Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, 2012. С. 75-83.6	
3. Денисов С.А. Выхолащивание конституционных ценностей в административном обществе // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т. 1. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 129 – 134.....	10
4. Денисов С.А. Контроль над общественным сознанием, как основа государственного строя современной России // Научные труды Российской академии юридических наук. В 2 т. Вып. 13. Т. 1. М.: ООО Изд-во «Юрист», 2013. С. 84 – 87. ....	12
5. Денисов С.А. Особенности государственного права в административном обществе// Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 17-23.....	15
6. Денисов С.А. Закон и революция // Россия в мире XXI века: между насилием и диалогом. Материалы XVI Международной научно-правктической конференции Гуманитарного университета 15-16 апреля 2013 г. В 2 т. Т. 1. Екатенинбург: Гуманитарный университет, 2013. С. 433-437. ....	22
7. Денисов С.А. Гуманизм, как основа конституционной государственно-правовой политики .....	24
8. Денисов С.А. Принцип разделения властей в Конституции РФ и его реализация (Separation of powers in Russian Constitution and his realization) .....	27
9. Денисов С.А. Конституционные ценности как основа для толкования норм Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 14-21.....	30
10. Денисов С.А. Конституционны ли решения Конституционного Суда РФ (Are the judgments of the Constitutional Court of Russia constitutional?) // Вестник Гуманитарного университета. 2013. № 2. (2). Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2013. С. 64-72. ....	37
11. Денисов С.А. Гражданин или подданный? .....	42
12. Денисов С.А. Две модели уполномоченного по правам человека для России // Омбудсмен. 2013. № 2 (4). С. 10-15. ....	44
13. Денисов С.А. Условия демократизации правотворчества // Юридическая техника. Ежегодник. 2014. № 8. С. 138-145.....	48
15. Денисов С.А. Россия должна быть демократическим государством! // Право в современном мире: 20 лет Конституции РФ. Материалы международной научно-практической конференции 6 декабря 2013 г. В 2-х ч. Ч. 1. Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС, 2013. С. 37-44.....	57
16. Денисов С.А. Основные черты перехода от доконституционного государственного права к конституционному .....	64
17. Денисов С.А. Конституция РФ в условиях политической реальности .....	67
18. Денисов С.А. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ АНТРОПОЛОГИИ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ РЕАЛЬНОГО СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА.....	69
19. Жизнеспособность российской Конституции.....	73
20. Денисов С.А. Преемственность норм государственного права России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 4-10.....	76
21. Денисов С.А. Муниципальная девиантология и деликтология .....	83
22. Денисов С.А. Сохранение и развитие традиций Российской империи в государственном устройстве современной России.....	86
23. Денисов С.А. Нормы муниципального права, как средства реализации интересов разных социальных групп .....	89
24. Денисов С.А. Анализ компромиссов, как метод изучения муниципального права.....	92
25. Денисов С.А. Анализ компромиссов, как метод изучения муниципального права // Компромисс в праве: теория, практика, техника: Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 29-30 мая 29014 г.) в 2 т. Т. 1. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2014. С. 347-354.....	98
26. Денисов С.А. Гражданин и подданный.....	101

# 1. Денисов С.А. Монократия: прошлое России или имманентная черта российской государственности?

Выступление на конференции в Уральской юридической академии. Октябрь 2012 г.

Почти вся история российского государства – есть история монархии, история конкретных личностей, правивших страной. Это хорошо иллюстрирует «История государства Российского», написанная Н.М. Карамзиным. История советского государства не является исключением. Монократическая или олигархическая форма правления здесь не очень искусно пряталась в одежды республики, но все этапы развития не только государства, но и общества были связаны с политикой конкретных личностей: В.И. Ленина, И.В. Сталина и т.д.

Изменилась ли ситуация сегодня? Так же как и советские конституции, Конституция РФ 1993 г. декларирует республику. Однако, роль главы государства, как верховного правителя, здесь скрывается не так надежно, как в прежних конституциях. Фактически, не произнося словосочетания «верховная власть», Конституция РФ вводит этот институт в России. Это видно из ст. 11, 80, 83, 84 Конституции РФ. Можно сказать, что наша Конституция является преемницей Основных государственных законов Российской Империи 1906 г.<sup>1</sup>, а институт Президента РФ, есть приспособленный к новым условиям институт Государя Императора. Бесспорным отличием их является только порядок приобретения власти. В отличие от Императора, Правитель России, занимающий должность Президента РФ должен каждые 6 лет проводить плебисциты о доверии себе, а через 2 срока, назначать на эту должность верного себе человека, который так же должен пройти процедуру плебисцита. Мировая практика показывает, что это не составляет труда для Правителей в государствах такого типа, как Россия. Президент Сирии Хафед Асад 5 раз проходил процедуру так называемых выборов Президента Сирии, а затем передал эту должность по наследству своему сыну – Баширу Асаду. То, что у современного Правителя России нет прямого наследника по мужской линии, видимо, заставит нашу страну действовать в рамках норм права Византийской Империи. Правитель перед смертью должен будет выбрать себе преемника, которому и завещает власть. Пока в стране не видно достаточно сил, которые могли бы не согласиться с его выбором.

Правовое положение Президента РФ мало чем отличается от правового положения Государя Императора. Он осуществляет законодательную власть, проводя свою волю через послушное ему Федеральное Собрание. Сегодня оно более «карманным», чем Третья и Четвертая Государственная Дума Российской Империи. Теоретически, Государственная Дума может принять к рассмотрению проект закона, исходящий от множества субъектов (ст. 104 Конституции РФ), но фактически, так же, как в царской России (ст. 8-9 Основных государственных законов), без почина Президента РФ и его одобрения законы в России не рождаются. «Государь Император утверждает законы...» - гласит ст. 9 Основных государственных законов. «Президент РФ подписывает и обнародует федеральные законы» - написано в ст. 84 Конституции РФ. Конечно, «вето» Президента РФ теоретически можно отклонить (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ). Но созданный сегодня в стране механизм государства делает эту норму «мертвой».

«Власть управления» теоретически принадлежит Правительству РФ (ст. 110 Конституции РФ). Однако фактически она «во всем объеме» принадлежит Президенту РФ, так же как ранее принадлежала Государю императору (ст. 10 Основных государственных законов). Сегодня создана та же модель Правительства, что действовала при царе<sup>2</sup>. Президент РФ, как ранее Император, сам назначает на должности министров и перед ним они фактически несут ответственность, через голову Председателя Правительства. Ст. 10 Конституции РФ декларирует самостоятельность Правительства, но эта норма успешно нейтрализуется ст. 83 Конституции РФ, позволяющей Президенту РФ ставить на должность Председателя Правительства лично преданного ему человека, который послушно выполняет его волю. При малейшей попытке проявить самостоятельность, Председатель Правительства без объяснений может быть отправлен в отставку Президентом РФ (п. «в» ст. 83, ч. 2 ст. 117 Конституции РФ).

Конституция РФ создает видимость участия Государственной Думы в назначении Председателя Правительства (ст. 111 Конституции РФ). Фактически депутатов Государственной Думы принуждают присягнуть на верность Президенту РФ. В случае отклонения внесенной Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства, Дума распускается.

Правительство в царской России создавалось для того, чтобы исполнять волю Государя. Правительство РФ создается с этой же целью. Оно может пренебрегать требованиями закона, так как несет ответственность только перед Президентом РФ. Попытки Государственной Думы отправить его в отставку блокируются тем, что она сама может быть распущена в этом случае Президентом РФ (ч. 1 ст. 109). Правительство РФ обязано подчиняться указам Президента РФ (ч. 1 ст. 115 Конституции РФ). Президент РФ по своему усмотрению может отменить незаконное постановление или распоряжение Правительства, а может оставить его в силе (ч. 3 ст. 115 Конституции). Кроме того, как уже сказано выше, законы в современной России есть выражение воли Правителя.

Царь осуществлял управление страной через приближенных к нему людей. Главные вопросы часто решались в узком кругу «ближних людей», любимцев, в личных покоях царя, - отмечают исследователи

<sup>1</sup> Свод законов Российской империи. Т. I, ч. I. СПб, 1906. С. 5-48.

<sup>2</sup> Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2006. С. 128-129.

российской жизни<sup>3</sup>. В XIX в. вторым по значению органом государственной власти после Императора стала Канцелярия Его Императорского Величества. Сегодня ее роль выполняет Администрация Президента РФ.

Управление населением Российской Империи передавалось «местам и лицам», действующим именем Императора и по его повелениям (ст. 10 Основных государственных законов). Аналогичная норма стала почти открыто действовать в России после отмены выборов глав регионов. Президент РФ назначал своих «наместников» в регионы под лозунгом восстановления «вертикали власти». До 2012 г. эти назначения прикрывались утверждением кандидатур «наместников» представительными органами регионов под угрозой их роспуска. За 7 лет действия этого института не было ни одного факта отклонения региональным представительным органом направленного Правителем «наместника». Подбор кадров «наместников» осуществлялся в соответствии с нормами, принятыми в империи. Главами регионов старались назначать людей, не связанных с местным населением («варягов»), которые должны были навязывать волю Правителя, вопреки местным интересам. Переход к имитации выборов глав регионов в 2012 г. не меняет сути дела. Принятый закон о выборах, позволяет не допускать к ним сильных представителей оппозиции. В отличие от прежнего варианта управления империей, «наместник» Правителя проходит через плебисцит доверия населения региона. В СССР так назначали председателей колхозов.

Ряд норм Конституции РФ почти дословно воспроизводят нормы Основных государственных законов Российской Империи. «Особа Государя Императора священна и неприкосновенна» (ст. 5). «Президент РФ обладает неприкосновенностью» (ст. 91). «Государь Император есть державный вождь Российской армии и флота» (ст. 14). «Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ» (ст. 87 Конституции РФ). «Государь Император есть верховный руководитель внешних сношений...» (ст. 12). «Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой...» (ст. 86).

Судебная власть в России осуществляется не от имени Правителя, как в царской России (ст. 22 Основных государственных законов), но суды не в меньшей степени зависят от Президента РФ и его слуг, чем в царской России.

Для поддержания монархической формы правления в современной России используются институты, изобретенные в советской России. В нулевые годы Правителю удалось воссоздать из небытия так называемую «партию власти», а точнее «партию Правителя». С ее помощью удастся устранить институт парламентаризма в стране. Наполненные депутатами от «партии Правителя», представительные органы в центре и в регионах из законодательных превращаются в законорегистрационные. Они послушно оформляют волю Правителя и его слуг (входящих в «вертикаль власти») в виде законов.

Монархическая форма правления в современной России модернизируется, отвечая на вызовы времени. Имитировать республиканский строй и этим укреплять основы монархии помогает институт партий, составляющих «оппозицию его величества» (как в Великобритании). Входящие в этот институт партии не являются оппозицией Правителю. Они борются между собой, фактически помогая корректировать курс Правителя, обеспечивающий поддержание его власти.

Возникает естественный вопрос, является ли монархическая форма правления неотъемлемым свойством российского государства или это все таки явление, вызываемое каким-то набором факторов, которое в будущем преодолимо.

Материалистический подход к пониманию общества требует признания того, что политическая надстройка определяется экономическим базисом. Автор считает, что сохранение сырьедобывающей, рентной экономики России обуславливает сохранение в ней административного характера общества и государства, где доминирующей социальной группой являются не частные собственники, как в странах Запада, а административный класс. Свое господство он, как правило, осуществляет через монархическую форму правления. Ему нужен Правитель, как представитель этого класса. В свою очередь, ни один Правитель не может управлять страной без многочисленной бюрократии.

Конечно, монархическая форма правления в России имеет традиционную легитимацию. Сегодня. С помощью средств массовой пропаганды она дополняется созданием видимости харизмы Правителя.

Исходя из сказанного, автор считает, что монархия не является неотъемлемым свойством российской государственности. Это исторически преходящая форма, которая будет преодолеваться в России по мере развития капитализма и сокращения числа населения, нуждающегося в опеке со стороны Правителя.

<sup>3</sup> Правящая элита Русского государства IX – начала XVIII в.: Очерки истории. СПб.: «Дмитрий Буланин», 2006. С. 478.

## 2. Денисов С.А. Формализация института верховной власти Правителя в современной России // Право в современном мире: Материалы Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 7 декабря 2012 г. В 2 ч. Ч. 1. Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, 2012. С. 75-83.

С. 75

Основные государственные законы Российской Империи 1906 г. выделяли наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью Верховную власть, которая принадлежала Императору (ст. 4, 6-10, 22)<sup>4</sup>. Конституция РФ декларирует, что суверенитет в России (тождественен понятию «Верховная власть» по мнению Л.А. Тихомирова) принадлежит народу (ст. 3). Формой выражения этой власти является республика (ст. 1). Практика юридической и политической жизни заставляет сомневаться в том, что названная декларация реализуется в России.

С. 76

Конституция РФ 1993 г. декларирует разделение властей (ст. 10), но, одновременно, ставит Президента РФ над всеми ветвями власти (ст. 11, 80). Ч. 1 ст. 80 Конституции РФ говорит о том, что Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Дух конституционализма требует понимать эту фразу в том смысле, что Президента РФ должен выступать медиатором в конфликте ветвей власти. Однако на практике эта норма толкуется в том смысле, что Президент РФ обладает верховной властью над всем государственным аппаратом. Его правовой статус мало чем отличается от правового статуса Государя Императора, закрепленного в Основных государственных законах Российской Империи.

1. «Власть управления во всем объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего Государства Российского» - гласит ст. 10 Основных государственных законов. «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ» - гласит ч. 1 ст. 110 Конституции РФ. Статья 10 Конституции объявляет органы исполнительной власти самостоятельными. Эти нормы нейтрализуются другими конституционными нормами, обеспечивающими господство Президента РФ над Правительством. Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, его министров. Он может отправить их в отставку в любое время без всяких объяснений (как своих слуг) (ст. 83 Конституции РФ). Контроль над Государственной Думой, позволяет Президенту РФ по собственному усмотрению решать, кто будет главой Правительства. Практика показывает, что это могут быть совершенно неизвестные ни кому лица, не показавшие ни каких выдающихся способностей (М. Фрадков, В. Зубков). Их главным качеством является личная преданность Президенту РФ. С их помощью Президент РФ присваивает себе исполнительную власть, грубо нарушая Конституцию РФ.

Н.П. Ерошкин отмечал, что для поддержания своей абсолютной власти монарх не допускал превращение комитета министров в «кабинет» английского типа, самостоятельно объединяющий и направляющий деятельность министров. Самостоятельность исполнительной власти была совершенно нежелательна и даже опасна для власти самодержавного монарха, который сам назначал министров из особо доверенных чиновников, принимал их всеподданнейшие доклады, а в случае необходимости сам своей властью направлял и объединял деятельность министров<sup>5</sup>. Эта же модель подчинения Правительству Президенту РФ заложена в ряд норм Конституции РФ и ФКЗ «О правительстве РФ» (от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ с доп. и изм.)<sup>6</sup>. Практика показывает, что у Председателя Правительства лишь совещательный голос. В соответствии со ст. 112 Конституции РФ он может делать Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о кандидатах на должность своих заместителей и министров. Но окончательно эти вопросы решает Президент РФ (ст. 83 Конституции РФ). В соответствии с п. «б» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ может вообще отстранить Председателя

С. 77

Правительства от управления Правительством и сам вести заседания Правительства. Полномочия Президента РФ в административной области были существенно расширены ФКЗ «О правительстве РФ». Президент РФ Б.Н. Ельцин принудил Федеральное Собрание<sup>7</sup> принять неконституционный закон, в соответствии с которым самостоятельность Правительства (закрепленная в ст. 10 Конституции РФ) была еще более урезана. Полная власть Президента РФ над Правительством РФ прикрыта в ФКЗ формулой «Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти» (ст. 30). Президент РФ присвоил себе полномочия по непосредственному руководству федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Он взял на себя утверждение положений об этих органах, назначение не только их руководителей, но и их заместителей (ч. 1 ст. 32 ФКЗ).

Сегодня роль главы Правительства принижена настолько, что даже выговоры членам Правительства выносит Президент РФ. Председатель Правительства только оформляет их в своих актах<sup>8</sup>.

Важным шагом на пути превращения Президента РФ в верховную власть являлась отмена выборов глав регионов и переход к фактическому их назначению Президентом РФ. В управлении верховной властью Государя Императора действует непосредственно; в делах же управления подчиненного определенная степень власти ввергается от него, согласно закону, подлежащим местам и лицам, действующим его именем и по его повелениям, - гласит ст. 10 Основных государственных законов Российской Империи. С принятием ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации

<sup>4</sup> Свод основных государственных законов // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990. С. 444-445.

<sup>5</sup> Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2006. С. 128-129.

<sup>6</sup> СЗ РФ 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 361-362.

<sup>8</sup> Иванов М., Горяшко С. Владимир Путин прав с виноватыми // Коммерсантъ. 2012. 11 октября. С. 2.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (сегодня отменен)<sup>9</sup> главы регионов фактически превратились в слуг Президента РФ, его заместителей в регионах. Они отправлялись в отставку в случае потери доверия Президента РФ.

Переход к имитации выборов глав регионов в 2012 г. не меняет сути дела. Принятый закон о выборах<sup>10</sup>, позволяет не допускать к ним сильных представителей оппозиции. В отличие от прежнего варианта управления империей, «наместник» Правительства проходит через плебисцит доверия населения региона. В СССР так назначали председателей колхозов.

Л.А. Тихомиров отмечал, что для укрепления самодержавной власти монарха следует «дать наиболее широкий и легкий способ для контроля и направления Верховной властью всех учреждений»<sup>11</sup>. Для реализации этой идеи в современной России был введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах<sup>12</sup>. «Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа» -

С. 78

гласит ч. 2 ст. 1 Положения «О Полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе». Роль полномочного представителя Президента РФ, сравнима с ролью генерал-губернатора в царской России или вице-короля в заморских колониях Испании и Великобритании. В первую очередь эти должностные лица взяли на себя осуществление подбора кадров для замещения должностей не только в исполнительных органах власти, но и в судах. В свою очередь, главы регионов, фактически назначенные Президентом РФ, стали следить за тем, чтобы представительный орган был наполнен депутатами из «партии Президента РФ». В ряде регионов руководство так называемых оппозиционных партий вынуждено было согласовывать глав региональных отделений партий с главами регионов.

Усилить власть полномочного представителя Президента РФ позволила введенная в 2010 г. норма ФКЗ «О Правительстве РФ», согласно которой полномочный представитель Президента РФ может одновременно занимать должность заместителя Председателя Правительства или министра Правительства (ч. 2 ст. 6).

Можно сказать, что принятые меры обеспечили повторную колонизацию России, восстановление Российской Империи, что одновременно привело к превращению Президента РФ в Государя Императора.

2. Судебная власть в России осуществляется не от имени Правительства, как в царской России (ст. 22 Основных государственных законов), но суды не в меньшей степени зависят от Президента РФ и его слуг, чем в царской России. Конституция РФ наделила Президента РФ правом подбора кандидатов на должности судей высших судов и правом по своему усмотрению назначать судей других федеральных судов (п «е» ст. 83 Конституции РФ).

В 2009 г. Президент РФ решил, что не стоит доверять судьям Конституционного Суда РФ выбор своего Председателя и его заместителя. ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. установил, что кандидатов на указанные выше должности будет подбирать Президента РФ<sup>13</sup>.

В 2012 г. Президент РФ высоко оценил служебное рвение Председателя Верховного Суда России В. Лебедева. Он получил привилегию не уходить на пенсию с 70 лет и занимать свою должность более двух сроков подряд<sup>14</sup>.

3. Превращение Федерального Собрания РФ в законорегистрационный орган при Президенте РФ было обеспечено не через законодательство, а через создания «партии Президента РФ», члены которой заняли большинство мест во всех представительных органах страны. Избирательное законодательство создало правила игры, удобные для проведения управляемых выборов с заранее известным результатом<sup>15</sup>. Таким образом, сегодня без «почина» Президента РФ не может появиться ни один федеральный закон, так же как это было в царской России (ст. 8 Основных государственных законов). Ст. 107 Конституция РФ дублирует ст. 9 Основных государственных законов Российской Империи. «Государь Император утверждает законы, и без его утверждения никакой закон не может иметь

С. 79

своего совершения». Ч. 3 ст. 107 Конституции РФ предполагает, что «вето» Президента РФ может быть отклонено палатами Федерального Собрания. Но сегодня это «спящая норма».

Усиления контроля Президента РФ за Федеральным Собранием способствовал ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ»<sup>16</sup>. В соответствие с ним кандидатуры Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов предлагает палатам Федерального Собрания Президент РФ. Он же вносит предложения об их освобождении от должности.

4. Превращению Президента РФ в верховную власть активно способствовал Конституционный Суд РФ. После 1993 г. Конституционный Суд РФ во всех спорах о полномочиях Президента РФ последовательно занимает позицию, направленную на расширение его власти<sup>17</sup>. Значительно приблизило положение Президента РФ к правовому статусу

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>10</sup> ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2012. № 99. 4 мая. С. 17.

<sup>11</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая Государственность. М.: ГУП «Облиздат», ТОО «Алир», 1998. С. С. 63.

<sup>12</sup> Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>13</sup> Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.

<sup>14</sup> ФКЗ «О внесении изменений в ст. 13 и 14 ФКЗ «О судебной системе РФ» и ст. 21 и 22 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ» // Российская газета. 2012. 9 июня. С. 4; ФЗ «О внесении изменений в ст. 6-1 и 11 Закона РФ «О статусе судей в РФ» // Российская газета. 2012. 9 июня. С. 4.

<sup>15</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 17 – 19.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. N 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424; Постановления от 22 апреля 1996 г. № 10-П // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 225; Постановление от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320; Постановление от 11 декабря 1998 г. № 28-П // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447; Постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

российского самодержца Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П<sup>18</sup>, которое обнаружило в Конституции РФ до этого скрытых полномочий Президента РФ. Фактически Конституционный Суд РФ открыл дорогу Президенту РФ действовать за пределами тех ограничений, которые на него налагает Конституция РФ, со ссылкой на цели и задачи, которые ставит перед ним Конституция РФ. Опираясь на свою правовую позицию Конституционный Суд РФ признал право Президента РФ издавать указы, носящие характер закона<sup>19</sup>, осуществлять контроль за правотворческой деятельностью Федерального Собрания<sup>20</sup>. Сам Президент РФ (с помощью издания указов) и послушное ему Федеральное Собрание (с помощью принятия законов) стали активно использовать открывшуюся возможность для дополнения содержания главы 4 Конституции РФ новыми нормами, расширяющими полномочия Президента РФ, не внося при этом изменений в текст Конституции РФ. В своем особом мнении судья Конституционного Суда РФ В.О. Лучин отметил, что Конституционный Суд вывел Президента РФ из под действия разрешительного типа регулирования, предусмотренного принципом правового государства (ст. 1 Конституции РФ)<sup>21</sup>.

5. Осуществление верховной власти правителем осуществляется посредством принятия нормативных и индивидуальных решений. «Государь Император в порядке верховного управления издает в соответствии с законами указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно повеления, необходимые для исполнения законом» - гласит ст. 11 Основных государственных законов. «Президент РФ издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории РФ» - записано в ч. 1 и 2 ст. 90 Конституции РФ. Как уже отмечалось выше, Конституционный Суд признал право Президента РФ издавать указы, носящие характер закона<sup>22</sup>. Президент РФ активно использует эту возможность. Он расширил свои конституционные полномочия и в 1996 г. дополнил содержание ст. 90 Конституции РФ. Не изменяя текста Конституции, с помощью своего указа он присвоил себе право издавать такие правовые акты, как поручения<sup>23</sup>.

С. 80

В марте 2011 г. Президент РФ издал новый указ о наделении себя правом издавать поручения и указания<sup>24</sup>.

Президент РФ использовал право принятия нормативных указов для разделения страны на федеральные округа и фактического подчинения глав регионов представителям Президента в округах<sup>25</sup>, для создания органов власти, не предусмотренных Конституцией РФ<sup>26</sup>. Используя свои указные полномочия, Президент РФ создал такой орган власти, как Администрация Президента РФ. По своим функциям она напоминает «Собственную его императорского величества канцелярию»<sup>27</sup>. Формально, согласно Указа Президента РФ «Об администрации Президента РФ» № 400<sup>28</sup>, она выполняет контрольные и вспомогательные функции. Фактически она превращена в высший орган власти при Верховном Правителе, осуществляя управление не только всеми ветвями государственной власти, но и страной в целом: средствами массовой пропаганды, «партией Президента РФ», партиями, входящими в системную оппозицию «его величества».

7. Ряд норм Конституции РФ почти дословно воспроизводят нормы Основных государственных законов Российской Империи. «Особа Государя Императора священна и неприкосновенна» (ст. 5). «Президент РФ обладает неприкосновенностью» (ст. 91). «Государь Император есть державный вождь Российской армии и флота» (ст. 14). «Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ» (ст. 87 Конституции РФ). «Государь Император есть верховный руководитель внешних сношений...» (ст. 12). «Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой...» (ст. 86).

8. Конечно, в отличие от самодержавного монарха Президент РФ, согласно ст. 80 Конституции РФ 1993 г. должен был через каждые 4 года проводить плебисциты о доверии себе, а через 8 лет искать верного себе человека, который временно займет должность Президента РФ, не претендуя на роль Правителя. Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ облегчил стоящую перед Правителем задачу<sup>29</sup>. С его принятием, плебисциты о доверии Президенту нужно проводить уже только через 6 лет, а искать временного исполняющего обязанности Президента РФ только через 12 лет. Это позволяет действующему сегодня Правителю до конца жизни оставаться у власти и передать ее подобранному им преемнику. Как показывает практика ряда стран, делать это не так трудно. Президент Сирии Хафед Асад 5 раз проходил процедуру плебисцита, а затем передал свою должность по наследству своему сыну.

Небольшую лепту в создании культа личности Президента РФ внес ФЗ «О внесении изменений в ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

<sup>18</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

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

<sup>20</sup> П. 4 Постановления от 22 апреля 1996 г. № 10-П По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

<sup>21</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // СЗ РФ. 1996. № 19 Ст. 2320.

<sup>22</sup> Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // Вестник КС РФ. 1996. № 3.

<sup>23</sup> Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. N 1536 "О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5241.

<sup>24</sup> Указ Президента РФ от 28.03.2011 N 352 "О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.

<sup>25</sup> Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>26</sup> Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О государственном совете РФ» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

<sup>27</sup> Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. М.: Рос. Гос. гуманит. ун-т, 2006. С. 120.

<sup>28</sup> Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента РФ» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188.

<sup>29</sup> Российская газета. 2008. 31 декабря. С. 1.



субъектов РФ» 406-ФЗ от 28.12.2010 г.<sup>30</sup>. Он запретил использовать слово «президент» в наименовании должности высшего должностного лица региона. Слово «президент» в устах россиян должно

С. 81

стать сакральным. Кроме того, было как-то неловко Президенту назначать президентов республик. Политика строительства империи с одним вождем получила дальнейшее словесное оформление. «Один Бог. Одна нация. Один вождь» - говорили когда-то в Германии.

Верховная власть самодержца ограничена только нравственной ответственностью перед подданными, - пишет Л.А. Тихомиров<sup>31</sup>. Почти такое же положение имеет Президент РФ. Политическая ответственность перед населением нейтрализуется с помощью государственного контроля над основными каналами информации в стране, превращения средств массовой информации в средства государственной пропаганды. Сегодня Президент РФ без особого труда осуществляет контроль над оппозиционными силами и не допускает появления сильных оппонентов. Население вынуждено голосовать за него, поскольку выбирать не из кого. Отрешение от должности Президента РФ возможно только в результате получения доказательств совершения им тяжкого уголовного преступления (ст. 93 Конституции РФ). Созданный Президентом РФ механизм государства, где все важнейшие должности заняты лично преданными ему людьми, не позволит собрать такие доказательства и использовать их для отрешения его от должности.

В России фактически произошла замена действия принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) принципом разделения труда между органами, представляющими верховную власть Президента РФ. Это является нарушением ч. 4 ст. 3 Конституции РФ.

В теории государственного права появился термин, которым обозначают институт президентства, превращенный в верховную власть – имперский президент<sup>32</sup>. Историки Древнего Рима форму правления, подобную той, что сложилась в современной России, называют принципатом<sup>33</sup>.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что Россия вернулась к своим традициям концентрации власти в стране в руках одного человека. Нормы Конституции РФ оказались неспособны устранить традиционную для России монархическую форму правления.

---

<sup>30</sup> Российская газета. 2010. 31 декабря. С. 24.

<sup>31</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая Государственность. М.: ГУП «Облиздат», ТОО «Алир», 1998. С. 52, 63.

<sup>32</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 285.

<sup>33</sup> История Древнего мира. Древний Рим. Минск: Харвест, 1998. С. 180-183.

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

С. 129

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

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

С. 130

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

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

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

С. 131

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

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

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

С. 132

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

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

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

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

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

С. 133

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

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

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

с. 134

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

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

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

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

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

#### **4. Денисов С.А. Контроль над общественным сознанием, как основа государственного строя современной России // Научные труды Российской академии юридических наук. В 2 т. Вып. 13. Т. 1. М.: ООО Изд-во «Юрист», 2013. С. 84 – 87.**

С. 84

Аннотация: Российское государство в последние годы вернулось к практике манипулирования общественным сознанием, что грубо нарушает конституционную свободу мысли. Это манипулирование осуществляется через средства массовой пропаганды, школу, вузы, учреждения культуры.

Ключевые слова: манипуляция общественным сознанием, посягательства на свободу мысли.

Конституция РФ 1993 г. (ч. 1 ст. 29) декларирует свободу мысли человека. Эту норму можно было бы поставить рядом со свободой дышать, питаться и т.д. Нужна ли правовая защита этих естественных человеческих свобод? Опыт тоталитарного прошлого показывает, что духовный мир российского человека нужно защищать от вторжения в него государства, которое смотрит на себя как на социального инженера, пытающегося сконструировать подходящего для построения «светлого» будущего человека. На деле российское бюрократическое государство во все времена истории стремилось сделать из подданных удобных для управления полуроботов. Эта государственная деятельность очень похожа на процедуру одомашнивания скота, превращение его в рабочий инструмент. Исследователи отмечают, что принуждение является не лучшим способом властвования над людьми. Гораздо больший эффект дает внедрение в сознание общества покорности, а еще лучше – энтузиазма в исполнении приказов начальства. Политологи выделяют особый тип подданнической политической культуры, при которой люди верят своим вождям и с готовностью исполняют их указания. Такая культура была сформирована в нацистской Германии, советской России. Отказалось ли современное российское государство от манипулирования общественным сознанием, от навязывания людям государственной идеологии и борьбы с инакомыслием?

Анализ реально действующих в современной России норм права показывает, что требования Конституции РФ во многом остались на бумаге. С приходом к власти старые работники КГБ сразу приступили к огосударствлению средств массовой информации и превращению их в средства массовой пропаганды. Задача по захвату правящей группой средств массовой информации была откровенно поставлена в Доктрине информационной безопасности РФ 2000 г.<sup>34</sup>

В.И. Ленин писал, что для захвата власти в стране им в первую очередь надо поставить под свой контроль телефон, телеграф, железнодорожные станции и мосты. Новая правящая группа понимала, что сегодня власть над страной не удержать, если не захватить телевидение. Ч. 5 ст. 29 Конституции РФ говорит о свободе массовой информации. На деле государство ввело норму, которую можно сформулировать так: «Государство осуществляет контроль за передачей информации по телевидению». В 2000-2001 гг., после того, как ОРТ негативно оценило действия руководства страны по спасению подводной лодки «Курск», Администрация Президента РФ отняла акции компании у Б.А. Березовского и установила свой контроль над ОРТ<sup>35</sup>. Следующим большим шагом по устранению конституционных свобод был захват НТВ (2001 г.) и ТВ-6 (2002 г.). К 2003 г. правящая группа установила полный контроль над общероссийским телевидением<sup>36</sup> и приобрела решающую роль в формировании общественного сознания, существенно ограничив действие ч. 1 ст. 29 Конституции РФ.

Телевидение в современной России является не только основным каналом, по которому масса населения получает информацию. Оно эффективно воздействует на чувства людей, формирует их мировоззрение, навязывает им определенные мысли, ценности, образы окружающего мира. Иногда говорят, что россияне находятся в плену у телевидения. Контроль над ним позволил «Кремлю эффективно формировать в массовом сознании ту картину мира, которая выгодна власти, создавая условия для всеохватывающего поведенческого контроля и манипуляционного управления социально-политическими процессами» – пишет А.В. Павроз<sup>37</sup>.

Сегодня Интернет становится все более доступным источником получения информации. Практика показала, что социальные сети могут быть эффективным инструментом для подрыва авторитета самых харизматических диктаторов и лишения их власти (лучшим примером является свержение М. Каддафи в Ливии). Это обеспокоило правящую элиту России. На повестку дня встал вопрос о цензуре в Интернете, на подобии той, что введена в Китае, Сирии и других государствах с авторитарным режимом. Стремление правящей группы остаться у власти, не допустить перехода к плюралистической демократии прикрывается фразами обеспечения информационной безопасности России. Национальные интересы подменяются

<sup>34</sup> Доктрина информационной безопасности РФ. Утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сентября.

<sup>35</sup> Бородин А., Воронцов К. История: 2000-2004 // Коммерсантъ-Власть. 2004. № 31. С. 62.

<sup>36</sup> Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов. М., 2003. С. 15-17.

<sup>37</sup> Павроз А. В. Партия власти в России: история и современность // Демократия и управление: Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН). № 2 (4). – СПб., 2007. С. 63–65.

интересами сохранения власти конкретной группой людей. Вопрос об открытом нарушении Конституции РФ и введении цензуры в Интернете уже рассматривался на слушаниях в Государственной Думе (2009 г.)<sup>38</sup>, на заседаниях ОДКБ<sup>39</sup>.

Гарантией свободного получения людьми информации о жизни общества и государства (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) является свобода деятельности журналистов, вытекающая из свободы массовой информации (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ). Российское государство, его должностные лица систематически осуществляют антиконституционную деятельность. Фактически в России широко применяется следующая норма: «Должностные лица по своему усмотрению определяют то, какую информацию разрешается доводить до населения». Государство ведет борьбу с журналистами, которые осмеливаются подчиняться этой норме. В первую очередь наказываются журналисты, которые осмеливаются критиковать чиновников. Против них возбуждают уголовные дела за клевету и оскорбления чиновников. К ним и редакциям независимых газет предъявляют гражданские иски о возмещении морального вреда, связанного с распространением какой-либо информации о чиновниках. В демократических странах действует норма о максимальной терпимости чиновников к диффамации<sup>40</sup>. В России, наоборот, всякая отрицательная оценка работы чиновников рассматривается как диффамация, влекущая за собой наказание журналиста. Часто, уголовное преследование журналистов не доводится до вынесения наказания. Для воздействия на журналистов используется сама демонстрация угрозы в виде возбуждения уголовного дела, вызовы на допросы, производство обыска и изъятия компьютеров из помещения редакций. Здесь важно психологическое воздействие на журналистов и создания препятствий для работы редакций. Конституция РФ заявляет, что права потерпевших от злоупотребления властью охраняются законом. Но эта норма во многих случаях не работает. Ст. 144 УК РФ устанавливающая ответственность за воспрепятствование работе журналистов применяется крайне редко. Репрессивные органы проявляют солидарность друг с другом. Должностные лица, для борьбы с журналистами, критикующими их, используют помощь криминальных элементов. Журналистов убивают, избивают, уничтожают их имущество.

В СССР инакомыслящих привлекали к уголовной ответственности за антисоветскую пропаганду и агитацию, за клевету на советский строй. В 2002 г. правящая группа нашла, чем заменить эти нормы. Был принят ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>41</sup>, под которой сегодня пытаются подводить деятельность несистемной оппозиции. Борьба с инакомыслием осуществляется посредством введения административного надзора за всеми общественными объединениями, ликвидации их под различными предлогами<sup>42</sup>, пресечение помощи им из-за рубежа<sup>43</sup>. По данным, которые в современной России невозможно проверить, органы ФСБ сегодня пытаются восстановить эффективно работающий контроль над инакомыслящими, организовав незаконное прослушивание их телефонов и взлом их электронной почты. Средством выявления инакомыслящих является обязанность оппозиционных партий сообщать полные данные о своих членах (ст. 3 ФЗ «О политических партиях»)<sup>44</sup>. В США закон подобного рода, принятый когда-то для борьбы с коммунистами (закон Маккартура), признан Верховным судом неконституционным.

Современное государство, не столь успешно, как в СССР, использует для манипуляции общественным сознанием органы образования, деятелей искусства и культуры. Вместе с тем, школьным учителям-гуманитариям уже запрещают пользоваться свободой преподавания, закрепленной в ч. 1 ст. 44 Конституции РФ. Министерство образования взяло под свой контроль выпуск дозволенных учебников по истории и следит за тем, чтобы у детей формировалось этатистская, великодержавническая (имперская) и вождистская идеология. Это проводится под лозунгом уважения к своей истории.

В России совершенно не развита идея университетского самоуправления. Высшие учебные заведения встроены в государственный бюрократический механизм, а их руководство осуществляет надзор за тем, какие идеи распространяют среди студентов преподаватели. Вместо свободы преподавания здесь часто вводится обязанность преподавателей распространять государственную идеологию (нарушение не только ч. 1 ст. 44 Конституции РФ, но и ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции).

Появление у государства свободных финансовых средств позволило в определенной степени ограничить свободу художественного творчества в России. Государство стало выделять средства на съемки фильмов, призванных распространять государственную идеологию, на поощрение деятелей культуры, берущихся пропагандировать «правильную», с точки зрения государственных чиновников идеологию<sup>45</sup>. Под лозунгом воспитания патриотизма людям навязывают идеи великодержавия и этатизма.

Современное российское государство вспомнило об опыте царской России в использовании церкви для осуществления контроля над общественным сознанием. Оно оказывает поддержку росту активности традиционных религиозных организаций страны, проповедующих проверенную временем этатистскую

<sup>38</sup> Шкель Т. Как нам обустроить Интернет // Российская газета. 2009. 15 апреля.

<sup>39</sup> Черненко Е., Юсин М. Интеграционный марафон // Коммерсантъ. 2011. 21 декабря. С. 6.

<sup>40</sup> Международное информационное право: Методические материалы к междисциплинарному спецкурсу. М., 2002. С. 76-77.

<sup>41</sup> Российская газета. 2002. 30 июля.

<sup>42</sup> ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» // Собрание законодательства. 2006. № 3. Ст. 282.

<sup>43</sup> ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета. 2012. 23 июля. С. 6.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>45</sup> Например, Указ Президента РФ от 03.02.2011 N 144 "О премии Президента Российской Федерации для молодых деятелей культуры" // СЗ РФ. 2011, N 6, ст. 855.

религию. Одновременно оно пытается не допустить проникновения в страну религиозных организаций, центры которых находятся за рубежом, а так же создания новых религиозных объединений. Как обращал внимание Уполномоченный по правам человека России, в ряде регионов граждан из названных объединений привлекают к административной ответственности за использование своего конституционного права распространять свои религиозные убеждения<sup>46</sup>.

Государство берет на себя защиту веры от атеистов, все более расширяет уголовное преследование богохульства. Конечно, сегодня богохульникам не прожигают язык раскаленным железом, как это предусматривалось арт. 3 Артикулов воинских 1715 г. Пока к ним применяют только лишение свободы (дело «Pussy Riot»). Депутаты Государственной Думы выступили с предложением ввести в Уголовный кодекс специальные статьи, карающие за богохульство<sup>47</sup>, как это было раньше, например, в Уложении о наказаниях 1903 г.<sup>48</sup>.

Вмешательство в духовную жизнь общества, ограничение свободы мысли осуществляется государством под предлогом поддержания информационной безопасности России. Оно не очень скрывает, что стремится к введению единомыслия в обществе, под лозунгами достижения единства и общественного согласия<sup>49</sup>.

Движение к реализации конституционного требования свободы мысли необходимо начинать с устранения государства с информационного поля, борьбы за превращение его в свободное для конкуренции идей пространство. Конечно, российское государство не пойдет на это. Поскольку это будет означать отказ от введенного в стране авторитарного режима и потерю власти людьми, сегодня захватившими ее.

---

<sup>46</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год // <http://www.rg.ru/2011/05/13/doklad-lukin-dok.html>

<sup>47</sup> Барабанов И. и др. Владислава Суркова бросили на религию // Коммерсантъ. 2012. 31 августа. С. 1.

<sup>48</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 293-295.

<sup>49</sup> Доктрина информационной безопасности РФ. Утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сентября.

## 5. Денисов С.А. Особенности государственного права в административном обществе\*// Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 17-23.

С. 17

*Диалектико-материалистическая философия утверждает, что право является надстройкой над социально-экономическими отношениями, существующими в обществе. Каждый тип общества порождает свой характер права, в том числе государственного. Общество административного типа имеет доконституционное государственное право. Оно может только имитировать конституционализм.*

**Ключевые слова:** административный тип общества, особенности государственного права, источники права, демократия, республика, права человека, государственное устройство, государственное право современной России.

*Dialectical-materialism argues that law is the superstructure of social-economic basis. Particular type of society has particular law. Administrative society has pre-constitutional state law. It can only imitate constitutional order*

**Key words:** administrative type of society, peculiarity of state law, sources of state law, democracy, republic, human rights, state structure, state law of contemporary Russia.

Иногда создается впечатление, что отечественная наука государственного (конституционного) права полностью перешла на позиции философского идеализма. Нормы государственного (конституционного) права рассматриваются как сами по себе, вне связи с обществом, в котором они создаются и существуют. Предложения по развитию государственного права выводятся не из потребностей каких-то групп общества или общества в целом, а из простого пассажа: «Я так думаю». Новое поколение исследователей изучало в высших учебных заведениях историю философии и, видимо, глубоко не знает диалектико-материалистической методологии.

Материализм утверждает, что право есть лишь надстройка над порождающими его общественными отношениями, что оно не может обогнать развитие общества. Юристам понять эту очевидную мысль трудно, не имея знаний в области социальной философии, социологии, политологии, политической экономии, культурологии.

Сегодня мы сталкиваемся с тем, что во многих странах правитель октроирует конституцию и законы, образцы которых заимствуются в развитых странах. У некоторых создается наивное впечатление, что эти акты будут работать в условиях другого общества так же, как работают на родине. Этого не происходит, если в обществе нет социальных сил, обеспечивающих их действие. Часто конституцию используют как красивую витрину, призванную скрыть реальные общественные отношения<sup>50</sup>, на самом деле, урегулированные нормами, находящимися в иных источниках права: сложившихся в стране государственно-правовых обычаях (часто неписаных), подзаконных актах, политико-правовых доктринах, правовых прецедентах, нормативных договорах<sup>51</sup>. Основанная на юридическом позитивизме, наука государственного (конституционного) права предпочитает не замечать реально действующие в стране нормы и формы их выражения (закрепления). Она фактически является частью государственной идеологии, обеспечивающей сокрытие реального права<sup>52</sup>. Отказ от диалектико-материалистического подхода сужает предмет научного анализа. В него не попадают субъекты, которые должны (имеют право) реализовать нормы государственного права, их правовое сознание, правовое поведение (правомерное или девиантное). Сумма знаний не основанная на верификации, не подтвержденная практикой является не наукой, а идеологией, искажающей действительность, в интересах каких-то социальных групп.

Автор данной статьи призывает исследователей государственного (конституционного) права вернуться на почву реальности. Опираясь на диалектико-материалистический подход, наука должна изучать государственное право любой страны, в том числе России, в его связи с типом общества, которое его порождает и поддерживает.

Критика марксизма сегодня привела к отказу от типизации общества, основанной на господствующих экономических отношениях. Безусловно, попытки советской науки навесить ярлык рабовладения, феодализма или капитализма на каждую изучаемую страну видятся примитивными. Недогматический взгляд на идею типизации предполагает, что мы выделяем только

С. 18

научные модели типов общества, которые лишь отчасти могут реализоваться в той или иной стране. В истории мы можем наблюдать причудливые соединения свойств разных типов общества в одной стране, особенно на переходных этапах. Например, в сталинском государстве мы найдем элементы рабовладения (эксплуатация труда сотни тысяч людей, лишенных свободы), феодализма (эксплуатация крестьян, прикрепленных к колхозам), капитализма (найм свободных работников на государственные предприятия до прикрепления их к предприятиям). Одна и та же научная модель типа общества может иметь разные формы проявления в разных странах, на различных исторических этапах. Кроме названных выше, К. Маркс выделял тип общества, который он назвал азиатским. Он не уделил ему должного внимания, питая иллюзии (большую часть жизни он прожил в Лондоне), что вскоре капитализм победит на всей планете и можно будет перейти к строительству коммунизма. Однако история сыграла над ним злую шутку. Как раз азиатский тип общества стал господствовать на планете в XX в., серьезно угрожая существованию капитализма. Автор предлагает называть этот тип общества административным<sup>53</sup>, поскольку господствующим классом в нем является административный класс, т.е. управленцы, составляющие государственный аппарат. В отличие от выше названных частнособственнических типов общества, в основе административного типа лежит государственно-бюрократическая собственности на основные средства

\* DENISOV S.A. PARTICULAR STATE LAW OF ADMINISTRATIVE SOCIETY

<sup>50</sup> Денисов С.А. Имитация конституционного строя в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 2-8.

<sup>51</sup> Денисов С.А. Источники реального государственного права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 2-9.

<sup>52</sup> Денисов С.А. Официальное и реальное государственное (конституционное) право // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 20. С. 6-12.

<sup>53</sup> Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011. 606 с.

производства и государственное распределение производимого обществом продукта (редистрибутивная экономика). Политическое господство административного класса обеспечивается недемократическим характером государства. Административный класс в этой модели общества осуществляет идеологическое господство, навязывая массе управляемых государственную идеологию этатизма, вождизма, патернализма, долготерпимости, ненависти к соседям и т.д.

Данный тип общества порождается производительными силами, которые могут развиваться экстенсивным путем, за счет государственной мобилизации имеющихся в обществе ресурсов: природных, людских, технических. Это отличает его от буржуазной модели общества, где производительные силы развиваются интенсивно за счет конкуренции частных производителей и заинтересованности человека в результатах своего труда. История показывает, что общества административного типа успешно справлялись со строительством огромных ирригационных сооружений, с созданием мощных армий для захвата огромных территорий и грабежа соседей (строительство административных империй), с задачами по быстрой индустриализации (модернизации) экономики на основе уже созданной соседями техники и дешевой рабочей силы, мобилизованной принудительно или на основе идеологии (строительство коммунизма).

Автор выделяет два подтипа административных обществ в зависимости от того, что представляет собой административный класс и как он формируется. В административном обществе аристократического подтипа управленческая элита представляет собой закрытую группу (сословие или касту), передающую власть по наследству (бояре, дворяне в России). В плебейских административных обществах административный класс выделяется из массы управляемых (рабочих и крестьян в так называемых социалистических странах), сохраняя при этом свое отчуждение от них и господство над ними.

Некоторые ученые, изучающие административные общества<sup>54</sup>, считают, что их социальной основой является административный класс. Но история ряда стран, в том числе России, где наиболее полно реализуется научная модель административного типа общества, показывает, что при ситуативном ослаблении административного класса управляемые сами начинают искать себе (выделяют из своего состава) господина в виде сильной группы управленцев, которые могли бы взять их под свою опеку, навести какой-то порядок в стране. Это возникает потому, что управляемая масса населения в административном обществе не образует такого субъекта конституционного права, как народ<sup>55</sup>. Эта масса не образует единства. Она рыхлая, атомизированная и неспособна к самоорганизации и самоуправлению. Получив свободу, наиболее сильные и энергичные представители этой массы начинают использовать ее в своих эгоистических интересах, ни сколько не считаясь с интересами других людей. Появление свобод в России в 1990-е гг. привело общество не к демократии, а к хаосу, росту преступности, обогащению одних людей за счет других. Не умея использовать даже задекларированные в Конституции РФ 1993 г. политические права и свободы, масса потребовала восстановления порядка, основанного на внешнем принуждении со стороны Правительства и государственной бюрократии. Этот эффект не нов для истории. В 1852 г. (принятие новой Конституции Франции) большинство населения Франции поддержало государственный переворот Президента Франции Луи-Наполеона, поддержало отказ от республиканской формы правления и восстановление империи во главе с пожизненным императором Наполеоном III. К. Маркс дает объяснение такому поведению французов того времени: «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»<sup>56</sup>. История знает и другой яркий пример того, как массы освободившись от гнета административного класса, тут же добровольно восстановили его, заменив одних лиц в этом классе другими. Успешное крестьянское восстание в Китае в 202 г. до н.э. привело к тому, что правящая

С. 19

династия Цинь была заменена на правящую династию Хань, родоначальником которой стал руководитель крестьянского восстания, бывший сельский староста Лю Бан<sup>57</sup>. А разве в России, в период с 1917 г. по 1930 г. не произошло то же самое? Свергнутый царь был заменен диктатором-коммунистом. Вместо царской бюрократии была создана еще более мощная коммунистическая бюрократия из рабочих, крестьян и интеллигенции<sup>58</sup>. Конституционная декларация о суверенитете народа оставалась пустым звуком, поскольку потребовать этот суверенитет было некому. Массе населения, не ставшей народом, не нужна власть. Она вполне довольствуется патерналистской политикой суверенного Правительства (реальной верховной власти), доверяет ему.

Российское общество всегда было административным, хотя и включающим на разных этапах своего развития элементы рабовладения, феодализма или капитализма. В феврале 1917 г. страна сделала неудачную попытку перейти к капиталистическому обществу. Массы населения отказались от перехода к частнособственнической системе и поддержали создание новой модели административного общества, управленческая элита которого обещал социальное равенство и светлое коммунистическое будущее.

Крах экономики СССР в связи с падением цен на нефть и повышением стоимости рабочей силы привел к новой попытке перейти к капитализму в России в 1990-е гг. Но при восстановлении высоких цен на сырьевые товары, потребность в этом отпала. В России с начала XXI в. успешно восстанавливается административный строй с сохранением некоторых элементов буржуазного общества<sup>59</sup>.

Административное общество порождает свой особый тип государственного права, которое может маскироваться под конституционное право.

1. Основным источником государственного права административного общества является не конституция, а глубоко укорененные в нем, часто неписанные правовые обычаи, политико-правовые доктрины, которые будут описаны

<sup>54</sup> Макаренко В.П. Обслуга государственной машины России: политико-идеологические свойства // Политическая концептология. 2011. № 1. С. 5-6.

<sup>55</sup> Денисов С.А. Имитации народного представительства // Ученые записки юридического факультета. Вып. 20 (30). С.-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2011. С. 84-88.

<sup>56</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

<sup>57</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2 т. Т. 1. Учебник по специальности «История». М.: Высшая школа, 1998. С. 210.

<sup>58</sup> Денисов С.А. Великая Октябрьская административная революция // Государство и право в XX веке. К 90-летию Октябрьской революции. Материалы III Международной научной конференции. 8-10 ноября 2007 г. М., 2012. С. 39-40.

<sup>59</sup> Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир. 2005. № 4 (49). С. 106-116.



ниже. Принимаемые здесь конституции и законы не воспринимаются обществом серьезно и не действуют либо соблюдаются только формально. Давно известно, что работающие конституции возникают только в буржуазном обществе, где есть социальные силы, способные ограничить произвол государственного аппарата и превратить бюрократию (во главе которой стоит правитель) из господствующего класса в социальную прослойку, служащую буржуазному обществу. В административном обществе нет таких социальных сил, здесь некому воспользоваться продекларированными на бумаге демократическими свободами и возможно только самоограничение государственных органов и правителя.

2. Государственное право административного общества обеспечивает господство административного класса над управляемой массой. Поэтому оно не может быть конституционным (если понимать конституционализм как систему норм, направленную на ограничение власти управленцев, включая правителя). Государственное право административного общества, наоборот, закрепляет возможность для правителя пожизненно удерживать свою должность, формировать по своему усмотрению государственный аппарат, не допуская появления в обществе конкурирующих с ним элит, подавлять политическую активность общества и навязывать ему определенную идеологию. Если административный класс не скрывает своего господства, то преступными считаются даже идеи принятия конституции (Россия до середины XIX в.). Если власть административного класса скрывается, то правитель октроирует ложную или формальную конституцию, нормы которой легко нейтрализуются<sup>60</sup>. Важным звеном современного административного общества является слой служилой интеллигенции<sup>61</sup> (название дано по аналогии со служилым дворянством России), который помогает скрывать реальный характер государственно-правовых отношений, акцентируя внимание общества на официально провозглашаемых нормах конституции и законов. Служилая интеллигенция обосновывает необходимость ограничения прав человека и гражданина со стороны государства. Например, часто в учебной литературе воспроизводится не подтверждаемая практикой формула Конституции РФ (ст. 1) о том, что Россия является демократическим, федеративным, правовым государством с республиканской формой правления. Декларация выдается за реальность.

3. Государственное право административного общества обеспечивает экономическое господство административного класса, закрепляя приоритет государственной собственности по отношению к частной или полный запрет частной собственности. На государство возлагается обязанность справедливо распределять произведенный обществом продукт. Естественно, формулу справедливости выводит административный класс, его верхние слои. Наиболее открыто это закреплялось в конституциях, так называемых социалистических обществ (ст. 10-11 Конституции СССР 1977 г.). Государственно-бюрократическая собственность называлась народной, хотя управляемая масса, в условиях недемократического государства не имела ни каких прав владения, распоряжения и пользования государственным имуществом. От имени общества функцию коллективного собственника основных средств производства реализовал класс управленцев. Он присваивал себе весь произведенный обществом продукт и затем распределял его по своему усмотрению (на воспроизводство социальной системы и своей власти в ней, на восстановление рабочей силы), обеспечивая себе высший социальный статус в обществе и привилегии, зависящие от размера власти (должности внутри государственного

С. 20

аппарата) и степени бесконтрольности ее использования. В основе власти коммунистической бюрократии лежала эгалитарная правовая доктрина, которая обеспечивала сдерживание appetites правящего класса, принуждала его скрывать свои привилегии. В современной России административный класс направляет на свои личные нужды гораздо большую долю общественного продукта, чем ранее.

Конституция РФ 1993 г. декларирует равенство государственной и частной собственности (ч. 2 ст. 8). Это ни сколько не мешало правительству Б.Н. Ельцина реализовать политико-экономическую и правовую доктрину приватизации государственного имущества. Следует отметить, что нормы этой доктрины фактически преследовали цели превращение российского общества не в буржуазное с рыночной конкуренцией (как официально декларировалось), а в феодальное, с монополизацией основных средств производства в руках немногочисленной клиентелы (так называемых олигархов)<sup>62</sup>. Приватизация в России очень походила на массовую раздачу поместий Екатериной II своим приближенным. Сегодня в России сложилась не частная собственность (как декларируется в Конституции РФ – ч. 2 ст. 8, ст. 35), а условное право держания предприятий (поместий, ленов) в обмен на службу своему патрону. Смена Правителя привела к тому, что одних лиц, отказавшихся служить новому Правителю, лишили права держания, а другим его передали. Сегодня, со сменой господствующей политико-правовой доктрины, так же, не обращая внимания на требования Конституции, идет скрытое возвращение основных богатств страны под власть государственной бюрократии. Ярким примером является разгром компании ЮКОС, с присвоением ее имущества государственной компанией «Роснефть», покупка этой же компанией крупнейшей нефтяной компании ТНК-ВР в 2012 г.

Конституция РФ объявляет Россию социальным государством (ст. 7). Фактически в стране действуют нормы, поддерживающие патерналистские отношения. Административный класс присваивает себе рентные доходы от продажи полезных ископаемых, добываемых на территории страны, а затем распределяет их между членами общества, ставя их в зависимость от себя. Исследователи считают, что сегодня на содержании государства, в той или иной степени, находится около 47 млн. человек<sup>63</sup>. Население не способное самостоятельно обеспечивать свое благосостояние в условиях конкуренции и рынка неизбежно придерживается этатистской идеологии. Оно может быть недовольно конкретными чиновниками, но не видит своего будущего

<sup>60</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

<sup>61</sup> Денисов С.А. Интеллигенция как носитель культуры административного общества // Интеллигенция в диалоге культур. Сб. статей. Серия «Интеллигенция и современность». Выпуск VIII. М.: РГГУ, 2007. С. 31-45.

<sup>62</sup> Денисов С.А. Новый феодализм в России // Неожиданная современность: меняющиеся реалии XXI века. Мир – Россия – Урал: Материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции Гуманитарного университета. 8-9 апреля 2010 года. Доклады в 2 т. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010. Т.2. С. 59 – 63.

<sup>63</sup> Проценко Н.П. В поисках вымышленного класса // Политическая концептология. 2011. № 1. С. 85.

без опеки над собой со стороны административного государства в целом. Сформировавшееся сознание «попрошайки», не имеет ни чего общего с конституционным правосознанием свободного, уважающего себя человека.

4. Государственное право административного общества традиционно разделяет людей на управляемых и управляющих. Принадлежность человека к той или иной группе определяет его реальный правовой статус.

Неравенство существует в самом административном классе. Права и обязанности человека определяются тем местом, которое он занимает во властной иерархии. Максимальный набор привилегий имеет верхний слой управленцев во главе с правителем. Лица, в него входящие могут пожизненно занимать свои должности, передавать свои статусные позиции детям. Как правило, они обладают определенной степенью иммунитета от привлечения их к юридической ответственности, наделяются другими привилегиями.

Неравенство открыто закреплялись в законодательстве царской России (сословное деление). В СССР, как и сегодня в Конституции РФ (ст. 19) декларируется равенство всех перед законом. Однако древние правовые обычаи, подзаконные акты (часто секретные) отменяют это равенство, нейтрализуя действие норм конституции. Каждый понимает, что простой обыватель не может претендовать на ту защиту со стороны государства, которой обладает высоко поставленный чиновник. Как в «Русской правде», сегодня ответственность за посягательство на права «князя мужа» будет выше, чем ответственность за посягательство на права «смерда». Хорошо известно, что в России продолжают действовать такие принципы, как «Друзьям все! Врагам закон!», «Законы в России пишутся не для начальства» и т.д.

Государственное право административного общества вводит иерархизацию подданных (формально они могут называться гражданами). Их правовой статус определяется их полезностью для административного класса (административного государства, создаваемого этим классом), личной близостью к властным персонам. Наиболее ярко в СССР это проявлялось при распределении общественного продукта<sup>64</sup>. Сегодня, как и ранее, среди управляемого населения можно выделить (а) привилегированную клиентулу бюрократии (родственники, друзья, компаньоны по бизнесу), (б) не имеющую привилегии массу и (в) дискриминируемые группы, вступающие в конфликт с административным классом (представители реальной оппозиции, правозащитники, вступающие в конфликт с чиновниками).

5. Как известно, буржуазное право ставит на первое место личные и политические права человека и гражданина. Государственное право административного общества, наоборот, приоритетными делает социально-экономические права подданных<sup>65</sup>. Административное общество очень похоже на крестьянский

С. 21

двор. Хозяин должен заботиться о том, чтобы скотина была накормлена, ухожена, находилась в теплом стойле, не болела и активно размножалась. Сама скотина так же не рвется на свободу и предана своему хозяину. Такие же приоритеты имеет административное патерналистское государство. Конституция СССР 1977 г. ставила улучшение условий жизни граждан на первое место (ст. 39-44). Сегодня, Конституция РФ ставит на первое место личные (ст.20-28), а затем политические права (ст. 29-33). Однако, население России не желает отказываться от привычной модели, имеющей характер древнего правового обычая. Не смотря на то, что правящая группа лишает его в первую очередь политических прав, по обращениям к Уполномоченному по правам человека РФ видно, что людей беспокоит, в первую очередь нарушение их социально-экономических прав. Опросы показывают, что большинство людей не рвется на свободу и очень низко оценивает значение декларированных в Конституции РФ политических прав<sup>66</sup>. Многих вполне устраивает «стойловое содержание» при хорошем кормлении. Более того, при отказе от участия в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституция РФ), люди с удовольствием снимают с себя ответственность за результаты государственной политики. Аристотель писал: «Масса, отстраняемая от участия в государственном управлении, не очень уж негодует по этому поводу, напротив, она даже довольна, если каждому предоставляют возможность спокойно заниматься своими частными делами»<sup>67</sup>.

Гражданское общество породило идею естественности прав человека, которые должны признаваться и обеспечиваться государством. Эта норма сегодня закреплена в ст. 2 и 18 Конституции РФ. Правосознание административного общества носит этатистский характер. Оно не может воспринять эту правовую идею. Для него привычно положение, когда государство, его правитель по своему усмотрению милостиво дарует по природе бесправным людям определенные права-привилегии или отнимает эти права. «Жаловать своих холопей мы вольны и казнить их вольны же» – писал Иван Грозный<sup>68</sup>. ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ»<sup>69</sup> лишил детей-сирот права иметь родителей (граждане США ежегодно усыновляли около одной тысячи сирот из России и заменить их будет не кем) и большинство населения это ни сколько не возмутило. 56 % опрошенных считает,

<sup>64</sup> Кондратьева Т. Кормить и править. Власти в России XVI-XX вв. М., 2006. С. 83-116.

<sup>65</sup> Денисов С.А. Конфликт концепций прав и свобод человека и гражданина административной и гражданской правовой системы // Материалы выступления участников серии конференций, «круглых столов», посвященных разработке «Концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. М.: Изд-во «Юрист», 2009. С. 110-122.

<sup>66</sup> Гудков Л. Социальный капитал и идеологические ориентации // Pro et Contra. 2012. № 3. С. 22-25.

<sup>67</sup> Аристотель. Политика, Афинская политика. М., 1997. С. 183.

<sup>68</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн. Кн. 1. Мн.: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 620.

<sup>69</sup> Российская газета. 2012. 29 декабря. С. 1.

что в качестве мести США за неуважение к российским чиновникам, можно лишить российских детей права на счастье. Еще 23 % опрошенных вообще нет дела до детей-сирот<sup>70</sup>. Люди, фактически, соглашались с тем, что дети-сироты являются собственностью государства, и оно вправе распоряжаться их судьбой. Заместитель Председателя Государственной Думы С. Железняк решил урезать право россиян иметь доступ к зарубежным достижениям киноискусства (умаление ч. 2 ст. 44 Конституции РФ). Он предлагает заставить россиян смотреть преимущественно отечественные фильмы<sup>71</sup>.

6. В условиях описанной социальной системы закономерно и часто, без всякого насилия рождается и функционирует административное по типу государство<sup>72</sup>, которое поддерживает сложившиеся в обществе отношения, в том числе, с помощью норм государственного права.

Административное государство не может быть демократическим, поскольку, как уже отмечалось, в стране отсутствует такой субъект права как народ. Через подчиненные государству средства массовой пропаганды оно навязывает обществу определенную идеологию, оправдывающую сложившиеся отношения. Наука государственного (конституционного) права, как уже отмечалось, превращается в часть этой апологетической идеологии. Административное государство не признает свободы мысли, слова, массовой информации, хотя может декларировать их в основном законе страны, как это сделано в современной России (ст. 29 Конституции РФ). Административный класс России ограничивается доминированием на информационном пространстве страны (контроль над основными каналами телевидения, печатными изданиями), допуская критику в свой адрес, если она не угрожает его власти.

Административное государство либо запрещает объединение людей, либо само занимается их объединением в организации, позволяющие осуществлять контроль за объединенными и вести их в определенном направлении. Одной из форм такого объединения в XX в. стала, так называемая «партия власти», которую так же называют квазипартией, партеобразным объединением бюрократии и ее клиентелы. Ядром этой квазипартии является управленческая элита, которая использует массу рядовых партийцев для реализации намеченных ею целей. Монопольное положение квазипартии в политической системе закрепилось в конституциях многих стран, которые называли себя социалистическими или идущими по пути строительства социализма (ст. 6 Конституции СССР 1977 г.). Конституция РФ декларирует многопартийность, равенство всех общественных объединений (ст. 13). Но это не мешает административному классу, обеспечивать монопольное положение созданной им «партии власти» на политической сцене. ФЗ «Об общественных объединениях» и ФЗ «О некоммерческих объединениях» позволяет держать под административным надзором все общественные объединения и ликвидировать те из них, которые мешают административному классу осуществлять свое господство (осуществляют правозащитную деятельность, распространяют либеральные идеи)<sup>73</sup>.

С. 22

Государственное право административного общества может разрешать участие подданных в публичных мероприятиях и иные формы политической деятельности, если они не противоречат интересам административного класса. Известная норма Конституции СССР 1936 г. гласила, что гражданам СССР гарантируются политические свободы, если они будут использовать их «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя» (ст. 125). Всем ясно, что суть интересов трудящихся и цели социалистического строя определяла элита административного класса страны. Она, например, посчитала, что рабочие вышли на площадь города Новочеркасска в 1962 г. не в интересах трудящихся. В целях защиты социалистического строя их просто расстреляли, а выживших организаторов отправили в места лишения свободы. ФЗ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях» и ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>74</sup> позволяет представителям административного класса по своему усмотрению разрешать или запрещать людям собираться на улицах и площадях городов. Любую группу людей, появившихся на улице без разрешения чиновников сегодня можно подвергнуть задержанию и привлечению к административной ответственности на основании того, что они мешают движению пешеходов или транспорта.

7. Административный класс не может самостоятельно вести за собой массу населения. Он нуждается в правителе, которому доверяют управляемые. Поэтому государственное право административного общества закрепляет, как правило, монархическую форму правления (наследственная монархия или диктатура одного человека). Столетиями эта форма правления прямо закреплялась в нормах государственного права стран, имеющих административный строй. Начиная с XIX в. административный класс стал прятать монархическую форму правления в одежды республики. Правитель стал получать власть не по наследству, а выделяться из состава бюрократии. Нормы государственного права обязывают правителя систематически проводить плебисциты о доверии ему со стороны населения страны. Эти плебисциты называются выборами, хотя, в условиях отсутствия достойных конкурентов, выбирать оказывается не из кого, и результат плебисцита хорошо известен. Масса управляемых административного общества (в отличие от буржуазного гражданского общества)

<sup>70</sup> Россияне поддерживают «Закон Димы Яковлева» // Коммерсантъ. 2012. 26 декабря. С. 2.

<sup>71</sup> Кинотеатрам пригрозили квотой // Коммерсантъ. 2012. 25 декабря. С. 9.

<sup>72</sup> Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010. 682 с.

<sup>73</sup> Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференций. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2007. С. 116-122.

<sup>74</sup> Российская газета. 2012. 9 июня. С. 4.

не может выделить из своего состава (если это не революционная ситуация) достойных кандидатов на должность правителя. Выбор может возникать в условиях раскола управленческой элиты, когда каждая из борющихся за власть групп бюрократии выдвигает из своего состава своего лидера. Так случилось в России в 1992 и 1996 гг. В обычных условиях правитель обеспечивает единство класса управленцев и не допускает появления в обществе достойных конкурентов. Это позволяло, например, Президенту Сирии Хафеду Асаду пять раз успешно проходить плебисциты, а затем передать власть Президента Сирии своему сыну Баширу Асаду.

Конституция РФ декларирует республиканскую форму правления в России (ст. 1), но для формирования ее пока нет ни каких предпосылок. Большинство населения доверяет Правителю и готово поддерживать его пожизненное правление в обмен на обеспечение стабильности. Административное государство следит за тем, чтобы все борющиеся между собой партии оставались оппозицией «Его Величества», а не «Его Величеству». 35% опрошиваемого населения уверено, что действующего сегодня Правителя не кем заменить<sup>75</sup>. 2008 – 2012 гг. показали, что В.В. Путин приобрел личную (персонифицированную) власть, не зависимую от того, какую должность он занимает. На всех высших постах расставлены лично преданные ему люди, обеспечивающие верховенство его власти.

Аппарат административного государства формируется сверху вниз, путем назначения, от Правителя до самого нижнего звена чиновников. Нормы государственного права могут декларировать выборность каких-то органов власти. Но масса населения административного общества не может выделить из своего состава достойных кандидатов в представительные органы. Поэтому она легко соглашается с теми кандидатами, которые ей спущены сверху. Таким образом, выборы в административном обществе носят управляемый характер. Депутаты квазипредставительных органов оказываются такими же назначенцами, как и чиновники исполнительных органов. Конституция РФ декларирует свободу выборов в органы власти (ч. 3 ст. 3). Однако, как показывают опросы, население страны пока не поддерживает движение интеллигенции «за честные выборы»<sup>76</sup>. Значительная часть людей вообще отказывается использовать свое право выбирать органы власти (ст. 32 Конституции РФ). Другие вполне доверяют выбору, сделанному за них Правителем и его подчиненными. Осуществлению управляемых выборов способствует избирательное законодательство России. Оно устраняет свободу выборов, создав огромное количество административных барьеров на пути лиц, пытающихся попасть в органы власти вопреки воле административного класса. Государственная бюрократия отсеивает неудобных ей кандидатов на выборные должности, находя какие-либо нарушения в порядке выдвижения их в качестве кандидатов или в собранных ими документах. Население административного общества неорганизованно и лишается возможности выдвинуть своих кандидатов на выборные должности в условиях введения пропорциональных выборов. Семь разрешенных до 2012 г. политических партий успешно контролировались административным классом. Множество мелких партий, разрешенных в 2012 г. пока не представляют серьезной угрозы для бюрократии, в силу своей слабости.

#### С. 23

Разделение властей в административном государстве не допускается. Оно не только несовместимо с монархической формой правления, но и опасно для сохранения господства административного класса. При отсутствии суверенного народа, разделенные на группы по принадлежности к ветвям власти управленцы начинают бороться между собой за верховенство, призывая на свою сторону группы населения. Это чревато потерей власти административным классом и может привести страну или к гражданской войне или к возникновению демократических отношений (это мы наблюдали в России в 1993 г.). То и другое не выгодно классу управленцев. Поэтому, разделение властей может декларироваться в конституции страны, как это делается в современной России (ст. 10 Конституции РФ), но фактически устраняется. Правитель подчиняет своей власти исполнительные, квазипредставительные и судебные органы. Так, Федеральное Собрание РФ делает вид, что принимает законы, но фактически, по мнению автора, оно только оформляет волю Правителя и его приближенных в виде законов, выполняет законорегистраторную функцию<sup>77</sup>. Устранить разделение властей в России помогают нормы Конституции РФ, закрепляющие широкие полномочия Президента РФ (ст. 11, глава 4), толкования этих норм, даваемые Конституционным Судом РФ<sup>78</sup>.

8. История показывает, что децентрализация управления административным обществом часто приводит к расколу страны (особенно многонациональной) на части в силу того, что управленческие элиты регионов стремятся приобрести полный суверенитет. Свои групповые интересы они ставят выше интересов страны. Поэтому для сохранения единства страны правитель старается ввести в ней централизованное управление. Он направляет в регионы своих заместителей, проводит политику систематической ротации, чтобы главы регионов не могли приобрести социальной опоры в управляемом регионе, продолжали служить правителю, а не населениям регионов. Законодательство Российской империи открыто закрепляло эти отношения. Новая бюрократия в СССР шла к власти под лозунгами самоопределения народов. Поэтому она

<sup>75</sup> Иванов М. Президент в процентах доверия, усталости и надежд // Коммерсантъ. 2012. 17 августа. С. 3.

<sup>76</sup> Камышев Д. Маёвка и ОМОН // Коммерсантъ-Власть. 2012. № 19. С. 37.

<sup>77</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

<sup>78</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2-8.

вынуждена была через нормы конституций создавать видимость федеративного государственного устройства. Этим воспользовались бюрократические элиты так называемых советских республик в начале 1990-х гг. При ослаблении центра, они поделили советскую империю между собой. Усиление региональной бюрократии в 1990-е гг. не позволило отказаться от децентрализации управления Россией. Конституция РФ декларировала федерацию, хотя на деле отношения между центром и регионами больше соответствовали принципу феодальной раздробленности<sup>79</sup>. Страна разделилась на относительно самостоятельные уделы, во главе с местными «князьками». Появление сильного Правительства привело к восстановлению типичного для России имперского правления с фактическим назначением его наместников в качестве глав регионов<sup>80</sup>. Они несут ответственность за управление регионом не перед его населением, а перед Верховной властью<sup>81</sup>. Восстановлена практика ротации наместников. Часто в регионы направляются лица, не связанные с местной элитой («варяги»). Назначенные Правителем главы регионов (которые нельзя называть субъектами Федерации, поскольку ее нет) поставили под свой контроль региональные представительные органы, устранив зачатки республиканской формы правления в них.

Очевидно, что российское общество не является чисто административным. Оно находится в стадии медленного транзита. Производительные силы страны не могут далее расти за счет рентных доходов. Цена на нефть больше не растет, цена на газ, в связи с ростом добычи сланцевого газа, начала падать. Рост объема добычи нефти так же остановился. Стоимость рабочей силы неуклонно возрастает. Страна достигла предела экстенсивного развития и может развиваться дальше только за счет роста производительности труда, обеспечиваемого частной собственностью и предпринимательством. Правящая группа сама понимает это и постоянно обещает превратить условное держание предприятий в частную собственность (наполнить содержанием декларацию о защите частной собственности, закрепленную в ст. 35 Конституции РФ), обеспечить благоприятный климат в стране для предпринимательства (ч. 1 ст. 8 и 34 Конституции РФ). Изменение экономических отношений неизбежно приведет к росту социально активных групп населения, которые попытаются сделать работающими декларируемые в Конституции РФ нормы. Все больше людей в стране рассчитывает на собственные силы, а не на государственную опеку, которую придется сокращать по мере уменьшения доли рентных доходов в валовом внутреннем продукте страны. Декабрьские демонстрации 2011 г. показали, что в стране поднимает голову средний класс, который намерен защищать свои права и свободы с помощью реализации декларируемых в Конституции РФ политических прав (ст. 29-33 Конституции РФ).

Переход от административного типа общества к буржуазному неизбежно приведет к изменению характера государственного права в России. Пустые декларации постепенно будут превращаться в реально работающие нормы. Российским конституционалистам следовало бы задуматься над тем, какое место они займут в этом процессе: будут ли они помогать консервации существующего государственного (только формально конституционного) права или направят свои силы на переход страны к реальному конституционализму.

---

<sup>79</sup> Shlapentokh V. Early Feudalism – The Best Parallel for Contemporary Russia // *Europe-Asia Studies*. Vol. 48. N. 3. 1996. P. 393 – 411.

<sup>80</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // *СЗ РФ*. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>81</sup> Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2007. № 27. Ст. 3256.

## 6. Денисов С.А. Закон и революция // Россия в мире XXI века: между насилием и диалогом. Материалы XVI Международной научно-практической конференции Гуманитарного университета 15-16 апреля 2013 г. В 2 т. Т. 1. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2013. С. 433-437.

С. 433

Демократические общества успешно развиваются без революционных потрясений, поскольку их законодательство дает возможность новым группам, более точно представляющим интересы общества, заменять старые правящие группы. Это легко происходит каждые 4-7 лет в процессе выборов.

В современной России правящая группа решила увековечить свою власть и широко использует для этого законодательство.

1. Отсутствие в законодательстве запрета государственным органам (должностным лицам) осуществлять контроль над средствами массовой информации позволяет правящей группе и административному классу в целом господствовать на информационном поле. Руководство основных информационных каналов, зависимое от государственных чиновников определяет такой размер доступа оппозиции на теле- и радиоэфир, в печатные средства информации, чтобы они не могли повести за собой общество. Некоторые представители оппозиции вообще отрезаются от эфира и могут обращаться к гражданам только на митингах. Запреты и ограничения, установленные в Законе РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. (с изм. и доп.) (ст. 8-15, 19.1, 31)<sup>82</sup> направлены на ограничение активности оппозиции по созданию собственных СМИ, по распространению инакомыслия в обществе. Против журналистов, критикующих бюрократию, применяют нормы уголовного и гражданского права. Оскорбленные критикой журналистов чиновники требуют огромные деньги в качестве возмещения причиненного им морального вреда (ст. 1099-1101 ГК РФ). Если в демократических странах действует принцип максимальной терпимости чиновников к диффамации, то в России, очень часто, любая критика чиновников квалифицируется как оскорбление (ст. 130 УК РФ), клевета (ст. 129 и 319 УК РФ) или даже экстремизм (ст. 280 УК РФ). Критика групп управленцев квалифицируется в России как возбуждение ненависти или вражды к определенной социальной

С. 434

группе (ст. 282 УК РФ). Сообщения о преступной деятельности государственных органов могут квалифицироваться, как государственная измена (ст. 275 УК РФ). Ст. 283.1 УК РФ, введенная ФЗ от 12 ноября 2012 г. № 190-ФЗ позволяет сегодня привлекать журналистов к уголовной ответственности за незаконное получение сведений, относящихся к государственной тайне. В декабре 2011 г. в рамках имитации демократизации политического режима была произведена декриминализация клеветы (ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ)<sup>83</sup>, но уже в июне уголовная ответственность за клевету была восстановлена (ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и отдельные акты РФ» от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ)<sup>84</sup>.

2. Правящая группа хорошо понимает, что для удержания власти над обществом, она должна не допустить организации своих противников. Это, как нельзя лучше обеспечивает ФЗ «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ от 12 мая 1995 г. (с изм. и доп.)<sup>85</sup> и ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. (с изм. и доп.)<sup>86</sup>. Они позволяют не допускать легализации групп оппозиционно настроенных граждан путем отказа в регистрации их объединений. Без регистрации эти объединения не могут собирать денежные средства на свою деятельность, эффективно выступать от своего имени. Зарегистрированные организации, в соответствии с законом находятся под жестким государственным надзором. С помощью различных бюрократических уловок им не дают работать, а по возможности ликвидируют. Государственный аппарат эффективно перекрывает доступ оппозиционных организаций к финансовым средствам как внутри страны, так и за рубежом<sup>87</sup>. Такая же политика осуществляется на основе ФЗ «О политических партиях» от 11 июня 2001 г. (с изм. и доп.)<sup>88</sup>.

3. Законодательство о выборах в органы власти настолько забюрократизировало процесс их проведения, что можно без труда лишить пассивного избирательного права любого представителя оппозиции, который может составить серьезную конкуренцию

С. 435

представителю правящей группы<sup>89</sup>. Опыт Югославии и Словакии показывает, что оппозиция может победить на выборах и свергнуть диктатора, если объединится. Помня об этом, Федеральное Собрание РФ, находящееся под полным контролем Президента РФ ввело норму, запрещающую союзы между партиями (ч. 6 ст. 36 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 11 мая 2005 г. с изм. и доп.)<sup>90</sup>.

Ст. 6 ФЗ РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» и

<sup>82</sup> Российская газета. 1992. 8 февраля; 1995.

<sup>83</sup> Российская газета. 2011. 9 декабря.

<sup>84</sup> СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4330.

<sup>85</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>86</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>87</sup> Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференций. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2007. С. 116 – 122.

<sup>88</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>89</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 86-88.

<sup>90</sup> СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

Гражданский процессуальный кодекс РФ», а так же в целях обеспечения реализации законодательства РФ о выборах и референдуме» № 64-ФЗ от 24 апреля 2007 г.<sup>91</sup> лишает пассивного избирательного права лиц судимых когда-либо за тяжкие преступления, а так же привлеченных к ответственности за экстремизм. Проводимая сегодня репрессивная уголовная политика направлена на то, чтобы все оппозиционеры приобрели судимость. Хорошо известный в стране М.Ходорковский не может возглавить оппозицию после освобождения из мест лишения свободы. Правящая группа пытается привлечь к уголовной ответственности других видных оппозиционеров (А. Навального, С. Удальцова). При расплывчатой формулировке термина «экстремизм» (ст. 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»)<sup>92</sup> привлечь к административной ответственности за совершение этого экстремизма можно перед выборами любого яркого оппозиционера. Проводимые уголовные репрессии вынуждают представителей оппозиции искать политическое убежище за границей. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» тут же лишает их пассивного избирательного права (п.4.1. ст. 5).

4. Оранжевая революция в Украине показала, что народ может с помощью уличных акций противостоять фальсификации итогов выборов в органы власти. Правящая группа России постаралась устранить и эту возможность для реализации прав граждан. ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (с изм. и доп.)<sup>93</sup> позволяет правящей группе по своему усмотрению разрешать или запрещать (отказать

С. 436

в согласовании) оппозиции проведение уличных мероприятий. Выход на улицу без разрешения чиновников является поводом для задержания оппозиционеров, наложения на них крупных штрафов. Согласно Закона, оппозиция должна испросить разрешение на свою акцию не позднее 10 дней до ее проведения (ч. 1 ст. 7 ФЗ). Практика цветных революций за рубежом показывает, что успешными являются бессрочные акции протеста. В связи с этим, Закон разрешает проведение публичных мероприятий только в период с 7 до 22 часов (ст. 9 ФЗ). ФЗ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>94</sup> фактически ввел запрет на всякие собрания людей на улицах и площадях и установил крупные штрафы за появления групп людей в публичных местах без разрешения чиновников. Представители оппозиции понимают, что их хотят запугать, но последствием репрессий будет только озлобление<sup>95</sup>. Российское государство приобретает откровенно полицейский, репрессивный характер.

5. Федеральное законодательство России не обеспечивает на деле конституционный принцип независимости судов. Попытки оппозиции ограничить произвол правящей группы, путем обращения в суд к успеху не приводят. Суды, как правило, встают на сторону бюрократии. Контроль за судебной властью со стороны правящей группы в последнее время еще более возрос. 2 июня 2009 г. был принят ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»<sup>96</sup>, который позволяет Президенту РФ определять, кто будет Председателем Конституционного Суда РФ и его заместителями. Конституционный Суд и ранее признавал явно неконституционные законы конституционными<sup>97</sup>.

6. Ослабить политическую ответственность Президента РФ перед обществом позволила поправка к Конституции РФ, принятая без всякого общественного обсуждения и с нарушением логики внесения изменений в текст Конституции РФ, принятой на референдуме в 1993 г. Сейчас выборы Президента РФ будут производиться не через 4 года, а через 6 лет<sup>98</sup>. Это позволит действующему

С. 237

Президенту РФ занимать свою должность до 2024 г. (всего 24 года) Такие длительные сроки пребывания на должности были типичны для диктаторов прошлого (И.В. Сталин, Саддам Хусейн, Муаммар Каддафи).

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что правящая группа современной России осуществляет законодательную политику, ведущую к подрыву авторитета закона. Закон превращен в эффективное оружие, направленное на реализацию интересов меньшинства, на удержание власти одной группы людей. Принцип законности вступает в конфликт с принципом справедливости и прогресса. Все большее количество населения понимает, что в стране больше нет законных путей отстранения от власти лиц, захвативших ее в нарушении Конституции РФ (ч. 4 ст. 3). Все более актуальной становится норма, сформулированная Ж.-Ж. Руссо: народ имеет право на свержения тирана, если для осуществления этих целей нет законных средств. Люди осознают, что восстановить республику и демократию в стране можно только опираясь на принцип конституционности, отказываясь подчиняться неконституционному закону.

<sup>91</sup> СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

<sup>92</sup> Российская газета. 2002. 30 июля.

<sup>93</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>94</sup> Российская газета. 2012. 9 июня. С. 4.

<sup>95</sup> Иванов М., Пушкарская А. Демократию защитят от революции // Коммерсантъ. 2012. 17 мая. С. 3.

<sup>96</sup> Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.

<sup>97</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2-8.

<sup>98</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Российская газета. 2008. 31 декабря.

## 7. Денисов С.А. Гуманизм, как основа конституционной государственной-правовой политики

Статья на конференцию в Тюмень. Февраль 2013 г.

Гуманизм никогда не имел руководящей роли в российской государственной-правовой политике. Для административного государства [1] всегда важнее всего были ценности экономического, политического и духовного господства над подданными. Человек (даже из высших кругов административного класса) всегда оставался инструментом для решения каких-то государственных дел. «...личность занимала подчиненное, второстепенное положение в российской и советской действительности...» - пишет А.П. Семитко [2, с. 282].

Конституция РФ 1993 г., написанная под впечатлением западной персонцентристской культуры, потребовала от всех, в том числе от государства и общества, признать человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2). Но правовая и политическая культура общества не изменяется по приказу, даже зафиксированному в акте, который объявлен имеющим высшую юридическую силу. Российское общество остается административным [3], т.е. в нем нет достаточно мощных социальных сил, отстаивающих ценности гуманизма, а государство в лице административного класса только имитирует, что оно уважает человека. Его правовая политика легко разоблачает лицемерные заявления высших чиновников о том, что вся их деятельность направлена на заботу о человеке.

1. Высшей ценностью гуманизма является свобода человека. Предоставляет эту свободу демократическая организация общества. Российское государство в последнее десятилетие шло по пути усиления авторитаризма, постоянно ограничивая права и свободы человека и гражданина, декларированные в 1990-е гг. [4, с. 33-37]. Оно грубо нарушало ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, запрещающую ущемлять права граждан. За эти годы все более сужалось право людей самостоятельно формировать свои органы власти (выбирать глав регионов, глав городов, сужалось само право избирать и быть избранным), право объединяться и действовать в рамках объединений, право проводить публичные мероприятия, право высказывать свое мнение. Сегодня административный класс определяет, кто займет должности в представительных органах, какие объединения разрешить, когда дозволить собраться на улице, а когда нет. Стремление сохранить власть, во что бы то ни стало несовместимо с принципом свободного развития человека и общества.

Российское государство давно показывает свое негативное отношение к правам человека. С раздражением российские чиновники воспринимают каждое замечание в их адрес о нарушении этих прав, как со стороны правозащитников, так и со стороны международной общественности. Российские чиновники объявляют себя идеальными гуманистами и с порога отвергают обвинения в нарушении ими прав человека [5, с. 2]. Более того, они по возможности стараются привлечь к ответственности за клевету (вплоть до уголовной) тех, кто обвиняет их в нарушении прав человека. Отмененная в декабре 2011 г. уголовная ответственность за клевету [6], была восстановлена уже в июле 2012 г. [7]. Вместо того, чтобы использовать имеющиеся финансовые средства на решение многочисленных проблем с правами человека внутри страны (пенсии ниже прожиточного уровня, отсутствие детских садов, низкая материальная обеспеченность школ и медицинских учреждений, ужасное положение в следственных изоляторах), их тратят на создание организаций, которые должны выявлять нарушения прав человека за рубежом [8]. Чиновники надеются с помощью аргумента «сам дурак» «заткнуть рот» тем, кто критикует их за нарушение прав человека. Государство выделяет немалые средства на строительство «потемкинских деревень», которые сегодня называют «созданием позитивного имиджа страны».

Гуманизм – это «вера в возможность постепенного и устойчивого самосовершенствования человеческого рода» - отмечает Ч.Ф. Поттер [9]. Российское государство делает все, чтобы этого самосовершенствования не происходило, чтобы в России не могло появиться сильного и самостоятельного гражданского общества, чтобы человек по-прежнему зависел от государства. Изменения в законодательстве об общественных объединениях, которое началось под лозунгом борьбы с иностранными шпионами с 2005 г. [10] привели уже к ликвидации сотен тысяч общественных объединений, подавлению правозащитного движения в стране. ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ [11] направлено на то, чтобы восстановить изоляцию России от демократического мира. Ранее общественные объединения были лишены иностранной помощи с помощью налогового законодательства.

2. Если власть становится высшей ценностью, то неизбежны репрессии против тех, кто вступает в борьбу за нее или даже просто критикует ее держателей. Всем понятно, что правящая группа России, ее вождь собираются править до конца жизни. Это объясняет осуществляемое в стране преследование оппозиции, которое давно вышло за рамки Конституции. Наиболее ярким примером жестокости и произвола является дело Л. Развозжаева. По его словам спецслужбы, похитили его на территории Украины и под угрозой убийства принудили дать показания против себя. После этого его насильно доставили в следственный изолятор России [12]. Еще недавно работники прокуратуры обличали своих советских коллег за то, что они участвовали в репрессиях. Но история повторяется. Прокуратура опять становится главным орудием борьбы с оппозицией. Ее сущность ярко представляет глава Следственного комитета прокуратуры, которого обвиняют в угрозе убийством журналисту [13] и который публично требует от своих подчиненных, во что бы то ни стало, привлечь к уголовной ответственности оппозиционера А. Навального [14].

3. Полицейское государство естественно предпочитает осуществлять свою политику не через убеждения, а через репрессии административного и уголовного характера. Например, мы не видим социальной рекламы, призывающей вести здоровый образ жизни. Но мы видим, как депутаты придумывают все новые составы административных правонарушений, направленных на то, чтобы ловить и штрафовать людей за курение, за покупку и распитие спиртных напитков [15, с. 1,2]. Укреплять нравственность тоже решили не с помощью духовных инструментов, а с помощью административного преследования лиц с нетрадиционной половой ориентацией. Вместо того, чтобы помогать российской киноиндустрии создавать произведения, способные конкурировать с фильмами Голливуда, депутаты Государственной Думы предлагают ограничивать прокат зарубежного кино и принудить кинопрокатчиков показывать российское [16].

Высшей ценностью административного государства является не человек, а идеологические основы этого государства. Поэтому, мать пятилетнего ребенка, совершившую проступок, посягающий на основы государственной религии, можно лишить свободы на 2 года (дело М. Алехиной) [17, с. 4]. Жестокость приговора особенно видна при сравнении с наказаниями лиц, являющихся представителями правящего административного класса или их клиентелой. Так,



дочь главы Иркутской областной избирательной комиссии сбила на своей машине двух женщин, одна из которых скончалась. Но ее не лишили свободы [18]. Человеческая жизнь стоит меньше государственной идеологии.

Полицейское государство стремится взять всех людей под строгий контроль. С этой целью совершенствуется административный порядок регистрации по месту жительства, естественно в сторону усиления репрессалий.

4. Православная церковь всегда была надежным помощником самодержавия [19, с. 153]. В ответ российское государство платило ей преследованием религиозного инакомыслия (ересей) и атеизма. Сегодня эти взаимовыгодные отношения между государством и Русской Православной Церковью (РПЦ) продолжают. ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» [20] дискриминирует небольшие религиозные объединения (особенно молодые), создающие конкуренцию РПЦ. Конституционный суд РФ, встав на почву господствующей религии, назвал их сектами [21]. Названный выше Закон существенно ограничивает декларируемую в ст. 28 Конституции РФ свободу каждого распространять религиозные и иные убеждения. В этом направлении действует правоприменительная практика [22].

Государство поощряет захват административно-полицейских функций, который осуществили так называемые православные активисты. В январе 2003 г. полицейские от религии явились на художественную выставку «Осторожно религия!» в выставочный зал Музея имени Д.А. Сахарова и устроили там погром (в духе черносотенцев), поскольку им не понравились выставленные там произведения. Но к уголовной ответственности привлекли не их, а организаторов выставки, обвинив последних в разжигании религиозной ненависти [23, с. 168]. При покровительстве со стороны государства новые «инквизиторы» берутся осуществлять цензуру светской жизни. Так в С-Петербурге в октябре 2012 г. артисты отказались ставить пьесу В. Набокова «Лолита», поскольку православные активисты пригрозили им расправой [24]. Правящая группа вспомнила средневековые нормы о богохульстве и намерена ввести их в Уголовный кодекс РФ [25, с. 1,2]. Пока лиц, использующих религиозную символику без разрешения церкви, привлекают только в административной ответственности под самыми разнообразными предлогами [26]. Эпоха Возрождения покончила деспотизмом церкви над человеком, с опугавшими человека лицемерными нормами, жесткими регламентациями. Правящая группа России решила повернуть историю вспять и возвратиться в Средневековье. Деятельность культурной элиты в период Возрождения «была направлена на расшатывание церковно-феодалных авторитетов, на освобождение от сковывающих его оков» [27, с. 94]. Сегодня, государство пытается восстановить эти авторитеты и надеть на общество упавшие оковы.

5. Пределом жестокости и цинизма оказался ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ [28], лишающий тысячи детей счастья иметь семью, обрекающих десятки их на прозябание в российских домах инвалидов. Так правящая группа решила отомстить американцам за то, что они осмелились не пускать к себе российских чиновников, нарушающих права граждан.

6. Правовая политика российского государства, бесспорно, является патерналистской. В свою очередь патернализм претендует на звание гуманизма. «О народишке подумайте» - говорил Григорий Распутин. Патерналистское государство о нем думает, как хозяин скотного двора думает о том, чтобы скотина была накормлена, находилась в тепле, не болела, размножалась и могла удовлетворять его потребности. В этих отношениях только опекуны в лице чиновников считают себя людьми, которые возвышаются над опекаемым населением, определяют, что является его интересом, а что ему надо запретить. Здесь нет уважения к человеку, а есть унижение его, лишение его дееспособности, как лица неразумного. Вместо того, чтобы дать людям возможность самим обеспечить себя, государство с помощью налогов отнимает у людей произведенный ими продукт, а затем распределяет его между ними, превращая их в нахлебников, иждивенцев. Масса административных барьеров создает препятствия людям на пути самообеспечения, на пути их творчества. Предпринимательством фактически разрешается заниматься только тем, кто имеет административные связи («крышу»). Людям не доверяют свободно выбирать свои органы власти. Сторонники патернализма хотят, чтобы население вечно оставалось «стадом, которое они пасут». Гуманисты утверждают: «...необходима долгосрочная социальная программа, предусматривающая установление во всем мире демократии, мира и высокого уровня жизни» [29]. Патерналисты согласны только с необходимостью движения к высокому уровню жизни людей, поскольку приравнивают их к домашним животным.

Вся история российского государства связана с подавлением гуманистического мировоззрения в сознании населения. Российское государство является традиционалистским. Оно продолжает привычную для него политику подавления личности и опирается в своей деятельности на поддержку жестокой и наивной части общества, которая не верит в возможности человека, не желает быть свободной.

Автор, конечно, не считает, что вся деятельность правящей сегодня групп антигуманна. Но человека судят не за всю его деятельность, а за отдельный проступок, который он совершил. А у правящей группы таких проступков великое множество.

В исследованиях отмечается, что представители гуманистического мировоззрения в России «отнодь не живут в мире иллюзий и осознают, насколько далеко отстоят их идеалы от реальной практики общественных отношений в нашей стране» [30]. Но гуманисты верят в человека, в его способность к самосовершенствованию и готовы приложить свои силы к тому, чтобы страна, вопреки государственной политике, постепенно накапливала гуманистический капитал. «...несмотря на не слишком благоприятную общественную атмосферу, российские гуманисты считают, что альтернативы гуманизму у нашей страны просто нет. По их мнению, ни религиозный фундаментализм и национализм, ни декадентствующий постмодернизм не в состоянии предложить реальные пути оздоровления общественной жизни. Современные российские светские гуманисты, — пишет В.А. Кувакин, — не будут обреченно ждать, когда счастливая судьба, сильный справедливый и добрый правитель или снизошедшая с небес «русская идея» наконец-то спасут Россию. Они убеждены в том, что «активное отношение к себе и окружающему, деятельная, мужественная, творческая, самостоятельная и жизнестойкая позиция может обеспечить достойное положение человека в обществе» [31].

1. Денисов С.А. *Общая теория административного государства*. — Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010. — 682 с.

2. Семитко А.П. *Развитие правовой культуры, как правовой прогресс*. — Екатеринбург, 1996. — 312 с.

3. Денисов С.А. *Административное общество*. — Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011. — 606 с.

4. Денисов С.А. *Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право*. — 2012. — № 5.

5. Шепелин И. *Freedom House ударила по России «железным кулаком» // Коммерсантъ*. — 2013. — 17 января.

6. ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ // *Российская газета*. — 2011. — 9 декабря.
7. ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и отдельные акты РФ» от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ // *СЗ РФ*. — 2012. — № 31. — Ст. 4330.
8. Об «Институте демократии и сотрудничества» // <http://www.indemco.org/index.php?id=2&language=1> (дата обращения 23 января 2013 г.)
9. Цит. по Чернов Ю.Ю. Современный Гуманизм (обзор) // <http://humanizm.ru/humanizmsovr> (дата обращения 30 января 2013 г.)
10. ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» // *Собрание законодательства*. — 2006. — № 3. — Ст. 282.
11. *Российская газета*. — 2012. — 23 июля.
12. Оппозиционер Развозжаев отказался от явки с повинной // <http://federacia.ru/news/federacia1/index2012/10/24/4074.html> 24.10.2012 (дата обращения 4 февраля 2013 г.)
13. Бастрыкин, Александр Иванович // [http://ru.wikipedia.org/wiki/%C1%E0%F1%F2%F0%FB%EA%E8%ED.%C0%EB%E5%EA%F1%E0%ED%E4%F0\\_%C8%E2%E0%ED%E2%E8%F7](http://ru.wikipedia.org/wiki/%C1%E0%F1%F2%F0%FB%EA%E8%ED.%C0%EB%E5%EA%F1%E0%ED%E4%F0_%C8%E2%E0%ED%E2%E8%F7) (дата обращения 4 февраля 2013 г.)
14. Глава Следственного комитета возмущен тем, что в Кировской области «втихаря» закрыли дело против Алексея Навального. // <http://www.ntv.ru/novosti/310333/#ixzz2JujcZhsB> (дата обращения 4 февраля 2013 г.)
15. Соболев С. Сигареты не выложатся по полной // *Коммерсантъ*. — 2013. — 26 января.
16. Иностранное кино ограничат в прокате // [http://www.varietyrussia.com/news/show/name/inostrannoe\\_kino\\_ogranichat\\_v\\_prokate](http://www.varietyrussia.com/news/show/name/inostrannoe_kino_ogranichat_v_prokate) (дата обращения 20 января 2013 г.)
17. Туманов Г., Шепелин И. До 14 лет лишения несвободы // *Коммерсантъ*. — 2013. — 16 января.
18. Там же.
19. Ерошкин Н.П. *Российское самодержавие*. — М.: Рос. Гос. гуманитар. ун-т, 2006. — 495 с.
20. *Российская газета*. — 1997. — 1 октября.
21. Постановления Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. // *Российская газета*. — 1999. — 16 декабря.
22. Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год // <http://www.rg.ru/2011/05/13/doklad-lukin-dok.html> (дата обращения 20 января 2011 г.)
23. Рыклин М. Новая «наука» // *ИНДЕКС*. — 2004. — № 20.
24. «Лолита» вне закона // <http://www.noextradition.info/news/1167.html> (дата обращения 19 октября 2012 г.)
25. Городецкая Н., Бекбулатова Т. Совет по правам человека захлестнули чувства // *Коммерсантъ*. — 2013. — 17 января.
26. Художнику грозит штраф за майки с "иконами" Pussy Riot // [http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/09/120926\\_loskutov\\_tshirt\\_pussy.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/09/120926_loskutov_tshirt_pussy.shtml) (дата обращения 4 февраля 2013 г.)
27. Рыбин В.А. *Гуманизм как этическая категория*. — М.: Логос, 2004. — 271 с.
28. *Российская газета*. — 2012. — 29 декабря.
29. Чернов Ю.Ю. Современный Гуманизм (обзор) // <http://humanizm.ru/humanizmsovr> (дата обращения 30 января 2013 г.)
30. Там же.
31. Там же.

## 8. Денисов С.А. Принцип разделения властей в Конституции РФ и его реализация (Separation of powers in Russian Constitution and his realization)

Статья на конференцию в СПб. Май 2013 г.

Аннотация: Принцип разделения властей декларирован в Конституции РФ, но нейтрализуется ее нормами, нормами законов, подзаконных актов и сложившимися правовыми обычаями. В России восстановлена монархическая форма правление.

Annotation: The Russian Constitution declares the principle of separation of powers. But in fact other norms of Constitution, the norms of statutes, instructions, customary law eliminate this principle. Russia restores the rule of Big man.

Ключевые слова: Разделение властей, его устранение, Президент, Верховный Правитель, Конституция, законы, указы, правовые обычаи.

Keywords: separation of powers, its elimination, President, Supreme Ruler, Constitution, statutes, instructions, customary law.

Ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. гласит: «общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции»<sup>99</sup>. В отличие от ложных советских конституций, Конституция РФ декларирует принцип разделения властей в ст. 10. Она требует обеспечить самостоятельность каждой из трех ветвей власти. Однако, поскольку Конституции РФ была октроирована Б.Н. Ельциным, то он постарался вписать в нее нормы, обеспечивающие верховенство власти Президента РФ и нейтрализовать декларируемую самостоятельность ветвей власти. Из ч. 1 ст. 11 Конституции РФ становится ясно, что Президент РФ не входит не в одну из разделенных властей. Ч. 2 ст. 80 Конституции прямо ставит Президента РФ над разделенными властями. Нормы ст. 83 Конституции показывают, что Правительство РФ фактически находится в полном подчинении Президента РФ и не имеет ни какой самостоятельности. Суды так же формируются из лиц, подобранных Президентом и его подчиненными. Государственная Дума может быть распущена (п. «б» ст. 84 Конституции РФ), если будет мешать Президенту РФ формировать удобное ему Правительство или активно выступать против политики Президента, реализуемой его Правительством. Контроль Президента РФ за Вооруженными Силами (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ) позволяет ему легко перейти к военному режиму, если у него не останется иных средств для сохранения своей власти. Типичным способом осуществления государственного переворота во всех странах мира является введение в стране военного или чрезвычайного положения. Эта возможность предоставлена Президенту РФ в статьях 87-88 Конституции РФ. В сложившихся сегодня условиях Президент РФ без труда может воспользоваться этими конституционными нормами для устранения действия Конституции РФ.

Таким образом, Конституция РФ декларирует разделение властей, но с помощью иных норм нейтрализует действие этой декларации. Она не содержит необходимых препятствий для узурпации власти.

Конституция РФ обеспечивает имитацию реализации принципа разделения властей. Она создает видимость сильной представительной власти. Федеральное Собрание может принять закон вопреки воле Президента РФ (ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Эти нормы действовали на практике, пока Президент РФ не поставил под свой контроль само Федеральное Собрание. Государственная Дума РФ может не дать согласие на назначение какого-то лица на должность Председателя Правительства РФ Президентом РФ. Но это не имеет ни какого смысла, поскольку она будет распущена, а Президент РФ все равно назначит своего кандидата на эту должность (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Сегодня п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ дает право Государственной Думе заслушивать ежегодные отчеты Правительства РФ. Государственная Дума может выразить даже недоверие Правительству Президента РФ (п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции), но тем самым депутаты рискуют лишиться своих полномочий. Поэтому они ни разу не решались пойти на этот шаг, не смотря на систематическое выражение недовольства работой Правительства РФ. Федеральное Собрание может отрешить Президента РФ от должности (ст. 93 Конституции), но практика показала, что реализовать эту процедуру оно не в состоянии.

Таким образом, Конституция РФ усиленно создает видимость того, что в ней обеспечивается разделение властей, присутствуют сдержки и противовесы.

Интересно то, что демократическая общественность поддерживала устранение разделения властей в России в 1990-е гг., поскольку демократические нормы навязывались стране сверху, благодаря наличию сильной президентской власти. На стороне разделения властей были консерваторы, которые имели большинство в представительных органах и требовали учесть их мнение. Разделение властей для них было важно не как самостоятельная ценность, а как орудие для торможения реформ.

Полностью устранить в России действие принципа разделения властей удалось в первое десятилетие XXI в. Причиной этого являлось не развитие норм позитивного права, а экономическая, социальная и политическая ситуация в стране. Неожиданно для всех на мировом рынке взлетели цены на нефть. Россия стала сказочно богата за счет получаемой природной ренты от продажи нефти, газа и других полезных ископаемых. Распределение этой природной ренты попало в руки Президента РФ и его Правительства. Возникла возможность купить всех и прежде всего население. В 1990-е гг. выяснилось, что за годы советской власти оно совершенно отвыкло от самостоятельности и как маленький ребенок стало нуждаться в опекуне. Как водится, опекуна оно искало в Правителе. Без особых усилий со стороны пропаганды, в сознании людей был восстановлен культ личности «отца народов» Сталина. В роли его заместителя выступил Президент РФ. Социологические опросы показывают, что большинство населения России не доверяет ни одной из ветвей власти и возлагает свои надежды только на Президента РФ. Фактически оно голосует против разделения властей, против республики за восстановление монархической формы правления. При поддержке населения в стране было восстановлено персоналистское правление одного человека. Население и органы пропаганды через введение правового обычая восстановили в России не существующую в Конституции РФ должность Верховного Правителя (национального лидера,

<sup>99</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Издательство Зерцало, 1999. С. 50.

что-то вроде урус-баши) и возвели на нее В.В. Путина. Они поставили его над всем государством и обществом. Сегодня уже не важно, занимает он должность Президента РФ или нет. Пожизненное правление на этой должности или вне ее – ему обеспечено.

Огромное количество материальных благ, попавших в руки Правительства позволили ему, нарушая ч. 4 ст. 13 Конституции РФ, восстановить привилегированное партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы (прототип КПСС) и с его помощью подчинить себе представительные органы страны. Введение фактической назначаемости глав регионов<sup>100</sup> позволило восстановить имперский способ управления территориями и сформировать абсолютно послушный Правительству Совет Федерации. Возврат выборов глав регионов не изменит ситуации, поскольку введенный порядок выборов<sup>101</sup> набрасывает только демократические одежды на фактическое направление Правителем в регион своего наместника (штатгальтера).

Бессменное правление страной на протяжении последних 13 лет позволило сформировать судебный корпус высших судов из лиц преданных Правителю, готовых поддержать его пожизненное правление. Некоторые исследователи говорят о формировании в России института имперского президента<sup>102</sup>. Другие отмечают, что Президент РФ является продолжателем дела средневековых монархов<sup>103</sup>.

«Карманное» Федеральное Собрание РФ послушно принимает законы, продиктованные администрацией Правительства, в том числе, направленные на подавление демократических свобод в обществе и расширение узаконенных полномочий Президента РФ. Оно фактически дописывает главу 4 Конституции РФ. Ст. 83-90 Конституции РФ сегодня толкуются не как содержащие законченный перечень полномочий Президента РФ, а как содержащие фразу: «и другие полномочия, какие будут угодны Президенту РФ». Так перечень полномочий Президента РФ, изложенный в ст. 83 Конституции РФ сегодня фактически дополнен пунктом «н»: «представляет Федеральному Собранию кандидатов на должность Председателя Счетной палаты, его заместителей и аудиторов»<sup>104</sup>; пунктом «о»: «представляет Совету Федерации кандидатов для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей»<sup>105</sup>; пунктом «п»: «предлагает представительному органу субъекта Федерации кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации»<sup>106</sup>.

Власть Верховного Правителя позволяет В.В. Путину дописывать Конституцию РФ с помощью издания своих указов. В уже указанную статью 83 Конституции РФ, перечисляющую полномочия Президента РФ по формированию органов власти фактически введен пункт «р»: «формирует Государственный Совет РФ»<sup>107</sup>. Ст. 86 Конституции РФ фактически дополнена указом Президента РФ пунктом «д»: «производит разделение страны на федеральные округа и формирует органы власти в них»<sup>108</sup>. Ст. 90 Конституции РФ дополнена пунктом 4. «Издает указания»<sup>109</sup> и поручения»<sup>110</sup>. Принятие названных правовых актов позволяет Президенту РФ подменять собой Правительство РФ, лишая его какой-либо самостоятельности, декларированной в Конституции РФ (ст. 10). Например, в 2009 г Президент РФ издал 1753 поручения<sup>111</sup>.

На практике, в современной России действует норма, согласно которой, указы, распоряжения, указания и поручения Президента РФ могут противоречить Конституции РФ, поскольку Конституционный Суд РФ фактически зависим от Президента РФ и не может признать их неконституционными.

В стране сложились правовые обычаи монархии. Ч. 3 ст. 80 Конституции РФ говорит о том, что Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики». Сложился правовой обычай, в соответствии с которым Федеральное Собрание берет на себя обязательство воплотить указания Президента РФ, обычно излагаемые в ежегодном послании Президента РФ, в нормы законов. Как в царской России, воля Правительства у нас стоит выше закона и Конституции. Например, по указанию Президента РФ<sup>112</sup> была изменена Конституция РФ<sup>113</sup>.

Важнейшим элементом в механизме нейтрализации действия принципа разделения властей является Администрация Президента РФ. Ее сравнивают с Канцелярией его Императорского Величества. Она выведена из под чьего-

<sup>100</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>101</sup> ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2012. № 99. 4 мая. С. 17.

<sup>102</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 285.

<sup>103</sup> Дмитриев Ю.А. Президентство в России как реликт монархической власти // Право и жизнь. 1999. № 20.

<sup>104</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.

<sup>105</sup> ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.

<sup>106</sup> ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Российская газета. 2013. 5 апреля. С. 17.

<sup>107</sup> Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О государственном совете РФ» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

<sup>108</sup> Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>109</sup> Указ Президента РФ от 28.03.2011 N 352 "О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации" // СЗ. 2011. N 14. Ст. 1880.

<sup>110</sup> Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. N 1536 "О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. N 46. Ст. 5241.

<sup>111</sup> Не всегда поручается // Коммерсантъ. 2010. 17 марта. С. 1.

<sup>112</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>113</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Российская газета. 2008. 31 декабря.

либо контроля и фактически осуществляет от имени Президента РФ текущую координацию деятельности всех ветвей власти. На нее возложен и подбор верных Президенту РФ кадров во все властные структуры.

Судя по поведению сторон, в 1993 г. между Президентом РФ и большинством членов Конституционного Суда РФ было заключено неписаное соглашение, согласно которому Конституционный Суд взял на себя обязательство не мешать укреплению монархии в стране. На это указывает несколько постановлений Конституционного Суда РФ. В постановлении от 31 июля 1995 г. Конституционный Суд признал, что Президент в целях обеспечения суверенитета России и государственной целостности ее может действовать достаточно свободно, если установленный порядок его деятельности не детализирован в Конституции и законах. Он может принимать меры, не предусмотренные конкретными статьями Конституции, описывающими его полномочия и компетенцию. Суд признал наличие скрытых полномочий Президента РФ<sup>114</sup>. Это «означает неправомерное расширение полномочий Президента главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства» - заявил судья Н.В. Витрук в своем особом мнении<sup>115</sup>. «...это путь не к господству права и закона, а к произволу и тирании. Этого допустить нельзя» - заявил В.Д. Зорькин<sup>116</sup>. Не смотря на это, названные положения были развиты в Постановлении Конституционного Суда от 30 апреля 1996 г. № 11-П. Суд решил, что для исполнения названных в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ целей Президент РФ может действовать вне рамок закона и сам принимать указы, носящие характер закона исходя из принципа целесообразности. При этом, он не должен открыто нарушать Конституцию и законы<sup>117</sup>. Эти правовые положения позволяют Президенту РФ творить произвол в рамках принципа «цель оправдывает все средства». Названное решение Конституционного Суда противоречит принципу верховенства законов, без которого не может существовать правового государства (ст. 1 Конституции РФ). Об этом сказал в своем особом мнении по названному делу судья В.О. Лучин<sup>118</sup>. В нарушение принципа разделения властей, Конституционный Суд признал за президентом законотворческие функции. Нарушая принцип правового государства, Президент РФ, по мнению Суда, может делать все, что прямо не запрещено законом. Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П<sup>119</sup> Президенту РФ были предоставлены полномочия судебного контроля за деятельностью Федерального Собрания РФ. Введение назначаемости Председателя Конституционного Суда и его заместителей по предложению Президента РФ<sup>120</sup> усилит зависимость Суда от Верховного Правителя.

Ч. 2 ст. 16 Конституции РФ указывает, что нормы главы 1 Конституции должны верховенствовать над нормами иных глав. Поэтому нормы главы 4, нейтрализующие принцип разделения властей являются юридически ничтожными, так же как решения Конституционного Суда и законы, на них основанные.

Таким образом, разделение властей в России успешно подменяется разделением труда между разными органами власти, работающими под руководством и неусыпным контролем Верховного Правителя. Страна продолжает идти по привычной для нее траектории монархического правления, дополненной чертами олигархии (участие в управлении ближайшего окружения Правителя). О ликвидации действия в России принципа разделения властей не раз писалось в литературе<sup>121</sup>.

Итак, если в России нет разделения властей, то в ней нет и конституционализма. Вместо него производится имитация конституционных институтов и процедур в рамках указанных Верховным Правителем и его подчиненными.

<sup>114</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 1995.

<sup>115</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука // СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3424.

<sup>116</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина // СЗ РФ. 1995 N 33 Ст. 3424.

<sup>117</sup> Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // Вестник КС РФ. 1996. № 3.

<sup>118</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина // Вестник КС РФ. 1996. № 3.

<sup>119</sup> СЗ РФ. 199. N 18. Ст. 2253.

<sup>120</sup> ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.

<sup>121</sup> Зыков Н.С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 30; Зуйков А.В. Политика в рамках права: «правила игры» для Президента // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 30; Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 399.

## 9. Денисов С.А. Конституционные ценности как основа для толкования норм Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 14-21.

С. 14

Носители конституционных и доконституционных ценностей по-разному понимают термины «демократия», «республика», «разделение властей», «федерация», «правовое государство». Это порождает конфликт между официальным и доктринальным толкованием Конституции РФ.

**Ключевые слова:** конституционные ценности, толкование Конституции РФ, демократия, республика, разделение властей, федерация, правовое государство.

There are different interpretations of words «democracy», «republic», «separation of powers», «federation», «state of law» in different groups. That's why there are some conflicts between official and doctrine interpretations of Russian Constitution.

**Key words:** constitution values, interpretation of Russian Constitution, democracy, republic, separation of powers, federation, state of law.

Как известно, нормы права можно толковать разными способами<sup>122</sup>. Историческое толкование норм Конституции РФ неизбежно требует выявления целей, которые преследовали при их написании отцы-основатели и, в первую очередь, Б.Н. Ельцин. При языковом толковании Конституции мы должны учитывать сложившееся в русском языке значение используемых в ней терминов (демократическое государство, республика и т.д.).

Большое влияние на результаты толкования норм Конституции имеет цель этого толкования. Один результат получит правоприменитель, у которого есть определенные практические интересы. Он пытается приспособить норму права к их реализации. Другой результат толкования этой же нормы может получить ученый теоретик, исходящий из отвлеченных от правовой практики идей.

На результат толкования сказывается положение субъекта толкования. Например, от Конституционного Суда РФ не следует ожидать беспристрастности. Это государственный орган, встроенный в механизм современного

С. 15

монархического государства. Он, конечно, имеет относительную независимость от Президента РФ, но, по мнению автора, она объективно не может быть значительной. История 1993 г. с приостановлением работы Конституционного Суда<sup>123</sup> имеет прецедентный характер и не забыта. Большинство судей Суда подобраны и назначены по инициативе действующего Президента РФ. Как известно, он умеет подбирать преданных себе людей. В 2010 г. мы наблюдали акт «очищения» Конституционного Суда от слишком свободомыслящих судей. Ряд принятых Конституционным Судом постановлений показывают, что он не может не учитывать политические интересы правящей группы<sup>124</sup>. Председатель Конституционного Суда РФ не скрывает, что он в своей практике исходит из теории «оптимальной реализации» Конституции РФ, учитывающей имеющиеся, с его точки зрения, в России возможности воплощения в жизнь конституционных идеалов<sup>125</sup>. Конституционный Суд состоит из судей, имеющих свое мировоззрение, свои идеалы. Большая часть судей выросла в СССР, и вынуждена была выполнять функции служилой интеллигенции, заниматься пропагандой ложного советского конституционализма. Судьи, не изучавшие конституционные ценности зарубежных стран, навряд ли могут быть носителями ценностей мирового конституционализма.

В данной статье автор предлагает обсудить особенности доктринального толкования Конституции РФ, осуществляемого исследователями государственного (конституционного) права России.

Современное российское государство не очень следит за состоянием мировоззрения научных и педагогических кадров страны. Это дает некоторую свободу мысли исследователям государственного (конституционного) права, в том числе при толковании норм Конституции РФ. Результаты толкования определяются в первую очередь тем научным направлением, которое избрал исследователь. Представители школы юридического позитивизма являются этатистами. Для них истинным является та интерпретация норм Конституции, которая дается официальными лицами, в первую очередь, Конституционным Судом РФ. Для них «начальник» всегда прав.

Исследователи, придерживающиеся аксиологического подхода, сами являются носителями определенных ценностей, идеалов и толкуют нормы Конституции РФ с точки зрения этих идеалов. Для них нормы Конституции РФ – это не спущенные сверху указания «начальства», а более или менее адекватное отражение идеалов конституционализма.

Представители аксиологического подхода объективно делятся на носителей разных ценностей. Для сторонников развития конституционализма в России (западной его традиции или как ранее говорили буржуазного конституционализма) высшей ценностью является человек, его свобода (экономическая, политическая, личная), равенство всех перед законом (которое неизбежно приводит к социальному неравенству, поскольку люди имеют разные способности, активность и цели). Гарантией реализации этих ценностей является демократия, республика, федеративное устройство государства, местное самоуправление, правовой характер государства. Для консерваторов, стремящихся сохранить доконституционный характер России (прикрытый ложным конституционализмом), высшей ценностью является государство, величие России, поддержание максимального социального равенства, забота государства о своем населении, обеспечение интересов отдельных этносов. Гарантиями для реализации этих ценностей является административное (бюрократическое) по своей сущности государство с редистрибутивной экономикой, «хороший» правитель, централизация власти в стране. Носителей этих ценностей лучше называть государствоведами, а не конституционалистами. Такое разделение современных исследователей очень важно для анализа сложившегося в России доктринального правосознания. Для осознанного развития

<sup>122</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 327-335.

<sup>123</sup> Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3921.

<sup>124</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

<sup>125</sup> Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 364.

выбранных ценностей хорошо было бы каждому из нас четко определиться, в какую группу он входит, понять кто он. Еще лучше было бы выработать ясные названия каждого направления мысли исследователей, набор символов для него, чтобы легче было проводить идентификацию и самоидентификацию. Так, в советский период исследователи четко делились на носителей идей буржуазного и социалистического конституционализма<sup>126</sup> (по мнению автора – ложного)<sup>127</sup>. В советский период, – по свидетельству И.М. Степанова, – отечественные исследователи государственного права стеснялись называть себя конституционалистами<sup>128</sup>. Было бы хорошо, если бы представители небуржуазного (антибуржуазного) течения продолжали придерживаться этой позиции.

Две указанные группы исследователей по-разному толкуют нормы Конституции РФ. Носители конституционных ценностей толкуют российскую Конституцию, как революционный документ, который ставит пока не реализуемые цели развития, заставляющий трансформироваться доконституционное по своему характеру российское общество. Консерваторы, наоборот, размывают суть конституционных норм, толкуют их безбрежно широко (особенно закрепляющие основы конституционного строя). Они доказывают, что существующие в России общественные отношения вполне соответствуют нормам Конституции РФ и нужно обеспечить их «устойчивость»<sup>129</sup> и «стабильность»<sup>130</sup>. Конституционалисты указывают на противоречия между нормами 1 и 2 главы Конституции РФ с одной стороны и нормами других глав с другой, говорят о неконституционности некоторых норм Конституции РФ. Консерваторы, ссылаясь на необходимость системного способа толкования, пытаются нейтрализовать основы конституционного строя с помощью противоречащих им норм, помещенных в статьи иных глав Конституции, которые фактически приравняются по своей юридической силе с нормами, помещенными в первой главе.

С. 16

Конституционалисты могут критиковать государство (в том числе Конституционный Суд РФ, как звено в его механизме) за искажение смысла норм Конституции РФ и идеалов в них заложенных. Консерваторы, наоборот, используют это искаженное толкование для придания большего авторитета своим интерпретациям норм Конституции, подрывающим конституционные идеалы.

Далее автор попытается представить специфику толкования нескольких норм Конституции РФ носителями конституционных идеалов, в отличие от толкования их иными субъектами.

1. Наиболее важным и вызывающим разнообразные интерпретации является термин «демократическое государство», используемый в ст. 1 Конституции РФ. Советская бюрократия и вынужденная обслуживать ее интеллигенция постарались полностью выхолостить смысл этого понятия. После того, как словом «демократия» долгое время называли советский тоталитарный режим, не трудно его использовать в любом смысле. Сегодня, представители государственных органов, естественно, оправдывая свою политику, утверждают, что построенный в России политический режим и есть демократия, хотя и молодая (или «суверенная»). Это не удивительно. Почти все диктаторы мира называли поддерживаемый ими режим истинно демократическим.

Демократия, как подтверждают и нормы Конституции РФ, предполагает свободу мысли и слова, свободу массовой информации (ст. 29), идеологический плюрализм, отсутствие государственной идеологии (ст. 13). Установленный сегодня контроль государства за основными источниками массовой информации, создание огосударственной машины пропаганды и развлечений несовместимы с понятием «демократия». Это элемент хотя и мягкого, но авторитарного господства над сознанием населения.

Неотъемлемым признаком демократии является закрепленная в Конституции РФ свобода объединения (ст. 30), в том числе свобода создания политических партий (ст. 13). Ограничения этой свободы, которые государство вводит посредством законов<sup>131</sup> и на практике являются признаком полицейского, авторитарного государства. Ч. 5 ст.13 Конституция РФ дает законченный перечень оснований запрета партий. Но законодатель в ФЗ «О политических партиях»<sup>132</sup> расширительно толкует эту статью. Он считает, что может, не внося поправок в текст Конституции, изменять ее содержание, дописывая ее путем внесения новых не конституционных оснований для запрета деятельности политических организаций. Он ввел запреты на создание региональных и кадровых партий, партий по признакам профессии и религии (ст. 3, 18 ФЗ). С 2002 г. по 2012 г. в стране было запрещено создавать небольшие партии. Регистрация партий превратилась в процедуру их разрешения или запрещения.

Конституционный Суд РФ оказал существенную помощь в ограничительном толковании свободы объединения, указав, что законодатель не только имеет право, но и обязан, исходя из политической ситуации, регулировать создание и деятельность политических партий<sup>133</sup>. Конституционный Суд РФ, исходя из своего положения, толкует Конституцию РФ с этактической позиции. Он считает, что государственные органы лучше знают, что нужно гражданам и сумеют о них позаботиться. Демократия предполагает свободу для граждан, которая может быть ограничена только в случае, если она несет очевидный вред другим людям и обществу. ФЗ «О политических партиях», позволявший создавать только большие федеральные партии был нацелен на укрепление власти правящей группы, а не народа, а поэтому являлся инструментом

<sup>126</sup> Степанов И.М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы // Советское государство и право. 1987. № 10. С. 5.

<sup>127</sup> Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5 - 7.

<sup>128</sup> Степанов И.М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы // Советское государство и право. 1987. № 10. С. 4.

<sup>129</sup> П. 3.1 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. N 1-П // СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 491.

<sup>130</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 17.

<sup>131</sup> ФЗ «Об общественных объединениях» от 12.05.1995 г. № 82-ФЗ в ред. от 20 июля 2012 г. // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; ФЗ «О политических партиях» от 11 июня 2001 г. № 95-ФЗ в ред. от 1 декабря 2012 г. // СЗ РФ. 2001. № 29.

<sup>132</sup> ФЗ «О политических партиях» от 11 июня 2001 г. № 95-ФЗ в ред. от 1 декабря 2012 г. // СЗ РФ. 2001. № 29.

<sup>133</sup> П. 2 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. N 1-П // СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 491.

авторитаризма, а не демократии. Само право бюрократических элит ограничивать права граждан исходя из политической ситуации противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и не соответствует понятию «демократическое государство».

Конституционный Суд вообще не различает нормы, закрепляющие право и закрепляющие свободу. Первые, как правило, нуждаются в урегулировании процедуры реализации данного права. Свобода перестает быть таковой, если ее помещают в тесные рамки процедурных норм. Она может быть ограничена только в крайних случаях. Свобода объединения (именно так истолковал Конституционный Суд РФ ст. 30 Конституции РФ), в том числе в политические партии, не может быть ограничена ссылками на политическую целесообразность (тем более с позиции правящей группы): необходимость «поэтапного формирования устойчивой многопартийной системы» и создания предпосылок для формирования крупных политических партий (формулировка из Постановления Конституционного Суда РФ)<sup>134</sup>.

Лица, обратившиеся с жалобой в Конституционный Суд, доказывали, что регистрация членов партии подрывает гарантии свободы мысли и слова, так как позволяет государству выявлять инакомыслящих и принимать к ним репрессивные меры<sup>135</sup>. Однако, Конституционный Суд РФ отказался учитывать этот аспект и признал полицейский контроль государства за политическими активистами соответствующим Конституции РФ<sup>136</sup>.

С точки зрения сторонников конституционализма многопартийность, закрепленная в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ означает то, что государство не может ограничивать права граждан на создание такого количества партий, какое они сочтут нужным. По мнению Конституционного Суда РФ, это слово означает то, что государство разрешает больше 3 партий в стране. В своем Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П (п. 3.1)<sup>137</sup> он фактически признал право государства определять, сколько и каких партий нужно России.

В Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П Конституционный Суд РФ пришел к парадоксальному выводу, что ликвидация партии по формальным основаниям, исходя из того, что в ее составе отсутствуют пятьдесят тысяч членов или она не смогла создать в одном из регионов свое отделение численностью двести пятьдесят человек, не является ее запретом<sup>138</sup>. Если партия лишается возможности называться партией, теряет право

С. 17

действовать как партия, то что же это такое, как не запрет ее, нарушающий ст. 30 (ч. 1) и 13 (ч. 3 и 4) Конституции РФ.

Не может быть демократии без права людей собираться мирно (ст. 31 Конституции РФ). Хорошей гарантией реализации этого права является Поправка I Конституции США, запрещающая Конгрессу издавать акты, ограничивающие названное право<sup>139</sup>. Для носителя конституционных ценностей нет сомнения, что ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>140</sup>, вводящий фактически разрешительный порядок проведения публичных мероприятий выходит за рамки демократического режима и характеризует Россию как авторитарное, полицейское государство. Но Конституционный Суд РФ в своем Определении от 2 апреля 2009 г. N 484-О-П<sup>141</sup> признал сложившуюся в России практику разрешений или запретов проведения публичных мероприятий по воле чиновников не выходящей за рамки слова «демократия». Такое понимание демократии вызвало удивление и возмущение не только у сторонников конституционных ценностей, но и у судьи Конституционного Суда А.Л. Кононова<sup>142</sup>.

Термин «демократия» даже в самом урезанном виде предполагает наличие в стране свободных выборов представительных органов власти. Это закрепляет ч. 3 ст. 3 Конституции РФ и ч. 2 ст. 32 Конституции. Введенная в России практика управляемых выборов является явным признаком авторитаризма, получившего в мире название электорального<sup>143</sup>. Это имитация демократии. Несовместим с демократией порядок, при котором государственная бюрократия определяет, кто получит пассивное избирательное право, а кто нет. Установлению этого порядка способствуют неконституционные нормы избирательного законодательства, вводящие дополнительные ограничения пассивного избирательного права (расширительное толкование ч. 3 ст. 32 Конституции РФ) и подробно регулирующие порядок выдвижения кандидатов на избираемые должности. Автор называет последнее «турникетным правом». Множество процедурных норм (часто формальных и трудно реализуемых), регулирующих порядок регистрации кандидата на выборную должность и его поведение в ходе избирательной кампании позволяет бюрократии легко отсеивать не устраивающих ее кандидатов и давать «зеленый коридор» «своим протеже», подчас открыто нарушающим установленные процедуры.

Несовместимым с понятием «свободные выборы» является «обет молчания», наложенный законодателями на всех, кто не имеет пассивного избирательного права. Какая может быть свобода в условиях, при которых избиратели, журналисты, партии не сумевшие выдвинуть своих кандидатов на выборные должности могут участвовать в агитационной кампании только в случае, если их деятельность оплачена из избирательного фонда одного из кандидатов (ч. 5 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» в редакции на 3 декабря 2012 г.<sup>144</sup>)? Законодатель сузил значение ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ. В его интерпретации право участвовать в управлении государством, в том числе избирать предоставляется не всем гражданам страны, а только отдельным номенклатурным личностям, допущенные бюрократией на выборы в качестве кандидатов на выборные должности. Гражданам позволяется только молчаливо бросить бюллетень в урну для голосования. Конституционный Суд РФ, разбирая, что такое агитация, а

<sup>134</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 16, 17.

<sup>135</sup> П. 1.2 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

<sup>136</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

<sup>137</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 16, 17.

<sup>138</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 23.

<sup>139</sup> Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 173.

<sup>140</sup> ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ в ред. от 8 июня 2012 г. // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>141</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. N 6. 2009.

<sup>142</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2009.

<sup>143</sup> Голосов Г. Электоральный авторитаризм в России // Pro et contra. 2008. № 12. С. 22-35; Jevier Corrales A Setback for Chavez // Journal of Democracy. Vol. 22. Iss. 1. 2011. January. P. 122 – 136.

<sup>144</sup> СЗ РФ. 2002. № 24.



что такое информирование об избирательной кампании, признал демократическим это довольно явное ограничение свободных выборов<sup>145</sup>.

Даже студенту первого курса юридического факультета ясно, что демократия означает выборность органов власти, а назначение является принципом организации бюрократического государства. Однако, в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П Конституционный Суд РФ не посчитал лишение граждан избирать главу региона<sup>146</sup> посягательством на демократические институты страны, умалением ранее имевшихся у граждан прав<sup>147</sup>.

В Конституции РФ (в отличие от Конституции СССР 1977 г. – ст. 9) не содержится требования укреплять демократию. Но с точки зрения носителей конституционных ценностей, естественным является то, что демократия в стране (в мирных условиях) должна постоянно расширяться, а не сужаться. Законодатели, Президент РФ, Конституционный Суд РФ не должны принимать мер к свертыванию демократии. Конечно, можно согласиться с Конституционным Судом РФ, что отказ от проведения выборов глав регионов не устраняет демократию в стране вообще<sup>148</sup>. Но это явный шаг к ее сужению, что надо рассматривать, как посягательство на основы конституционного строя. Кроме того, это явное умаление прав граждан, запрещенное в ч. 2 ст. 55 Конституции РФ. Свертывание демократии в стране следует признать не конституционной целью, противоречащей не только принципу демократии, но и требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В международных актах обычно содержится норма, позволяющая ограничивать права и свободы человека и гражданина лишь в той мере, в какой это необходимо в демократическом обществе. Законодатель и Конституционный Суд РФ расширительно понимают норму, зафиксированную в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, как это принято в авторитарных государствах. Указанная норма не предполагает ограничение свободы объединения граждан, которое оправдывает Конституционный

С. 18

Суд РФ, ссылкой на необходимость препятствовать дроблению политических сил и появлению множества искусственно создаваемых малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые, в силу этого не способны выполнять свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества<sup>149</sup>. Граждане сами, без опекунов должны решить, какие партии им нужны. Демократия – это школа самоуправления, где обучающиеся имеют право ошибаться и создавать не лучшие образцы объединений, может быть маленьких, искусственных или неэффективных.

Носители доконституционных ценностей прибегают к расширительному толкованию норм Конституции РФ, при котором мягкий авторитаризм определяется как разновидность демократии. Конституционный Суд, судя по его постановлениям, под демократией в ст. 1 Конституции РФ понимает «управляемую» демократию, не являющуюся демократией с точки зрения конституционных ценностей. Вполне возможно, что он и «социалистическую демократию» посчитал бы видом демократии, а не тоталитаризма.

2. Безбрежное толкование слова «республика» (ст. 1 Конституции РФ) широко применяется сегодня носителями доконституционных ценностей. Республикой называют фактически наследственную монархию Северной Кореи, диктатуры в иных странах. Слово «республика» применяется и к современной России, которая на деле, по мнению автора, давно стала монархией. Власть фактически сосредоточена в руках одного человека, а все остальные органы государства формируются по его воле, хотя и с использованием иногда института плебисцита. Такого рода плебисциты применяли многие диктаторы мира: Наполеон Бонапарт, Луи Наполеон, Саддам Хусейн, М. Каддафи и др.

Россия, так же, как многие страны Азии, Африки, Латинской Америки, предрасположена к монархической форме правления. Поэтому для защиты республики, декларируемой в Конституции РФ в ней необходимо принимать дополнительные меры. В сложившихся условиях не соответствуют республиканской форме правления нормы, закрепленные в статьях главы 4 Конституции РФ, ставящие Президента РФ вне разделения властей, над всеми органами государства, наделяющие его колоссальными полномочиями (ст. 80, 83-88, 90). Сегодня стало ясно, что разрешение одному лицу пребывать на должности Президента РФ более 8 лет (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) устраняет республиканскую форму правления и должно быть признано не соответствующим основам конституционного строя (в рамках ч. 2 ст. 16 Конституции РФ).

Требование республики в современной России должно предполагать ответственность Президента РФ (в рамках ст. 93 Конституции) за нарушение норм Конституции РФ (в том числе требований ч. 2 ст. 80, требований присяги – ч. 1 ст. 90). Нарушение этих норм Президентом РФ должно рассматриваться как тяжкое преступление и предусматривать после отрешения от должности уголовное преследование. Федеральное Собрание должно внести в УК РФ соответствующие изменения. Но ждать от «карманного» парламента такого толкования слово «республика», конечно, не приходится.

Конституционный Суд РФ в своих постановлениях вынужден расширительно понимать слово «республика», доказывая, что присвоение Президентом РФ все новых и новых полномочий, не подрывает ее основ, не ведет к монархии<sup>150</sup>. Другие решения, по мнению автора, ему бы не позволили принять.

<sup>145</sup> П. 2.3 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4. С. 16.

<sup>146</sup> ФЗ “О внесении изменений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>147</sup> Российская газета. 2005. 29 декабря.

<sup>148</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. N 3. Ст. 336.

<sup>149</sup> П. 3.1 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491. С. 1740.

<sup>150</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П // СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3424; Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П // СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. N 3. Ст. 336.

Несовместим с понятием республики контроль, который установил Президент РФ над Федеральным Собранием с помощью управляемых выборов, введения привилегий для так называемой «партии власти» и восстановления централизации управления Россией. Ленинская идея о республике без парламентаризма<sup>151</sup> в России продолжает жить.

Не соответствует идее республики то положение, которое сегодня занимает Администрация Президента РФ. Она стала подобием Канцелярии Его Императорского Величества, которая из-за кулис, совершенно бесконтрольно и безответственно правит страной от имени Правительства. Наличие этого органа, с присвоенными им полномочиями, скорее является признаком монархической или олигархической, а не республиканской формы правления.

Республика предполагает, что в стране есть не просто население, а народ, желающий и способный принимать участие в управлении делами общества и государства, хотя бы в форме выборов своих представителей в органы власти<sup>152</sup>. Контроль над общественным сознанием с помощью средств массовой пропаганды, введение управляемых выборов, традиционный патриархальный характер сознания населения несовместимы с понятием республики.

3. Принцип «разделения властей» является еще менее ясным по своему содержанию, чем предыдущие. Однако в ст. 10 Конституции РФ черным по белому написано, что каждая ветвь власти должна быть самостоятельна. Доктринальным является требование о балансе ветвей власти. Проблемой для толкователя является то, что нормы Конституции РФ, содержащиеся в первую очередь в статьях главы 4, пытаются нейтрализовать декларируемый принцип разделения властей. Широчайшие полномочия Президента РФ, закрепленные в статьях этой главы, фактически устраняют самостоятельность ветвей власти, особенно Правительства РФ. Исходя из того, что ч. 2 ст. 16 Конституции РФ объявляет, что нормы иных глав Конституции не должны противоречить основам конституционного строя, следует признать, используя приемы систематического способа толкования, названные полномочия Президента РФ не соответствующими принципу разделения властей и не имеющими юридической силы. Конституционный Суд РФ в поставленных условиях не может руководствоваться этой статьей, и вынужден расширительно толковать ст. 10 Конституции РФ. Своими постановлениями (указанными выше) он способствует укреплению монархии в стране. Институт президентства, в его интерпретации, начинает отожествляться с

С. 19

институтом верховного правителя, власть которого сравнима с властью российских царей<sup>153</sup>, разделение властей сводится к разделению труда между органами государства, работающими под властью единого Верховного Правителя.

В своем толковании закрепленной в Конституции РФ системы сдержек и противовесов, Конституционный Суд РФ усиливает власть Президента и ослабляет и так незначительную власть Государственной Думы. Закрепленную в ст. 111 Конституции РФ процедуру согласования позиций Президента РФ и Государственной Думы при назначении Председателя Правительства Конституционный Суд истолковал, как возможность Президента РФ выдвигать ультиматум Государственной Думе. Суд признал, что Президент РФ может три раза предлагать Государственной Думе одну и ту же кандидатуру, а если она не согласится с ней, то распустил ее<sup>154</sup>.

Ни как не соответствует принципу разделения властей расширительное толкование статей Конституции РФ, закрепляющих законченный перечень полномочий Президента РФ (ст. 83-90). Законодатель фактически дописал статьи Конституции. Так перечень полномочий Президента РФ, изложенный в ст. 83 Конституции РФ сегодня фактически дополнен пунктом «н»: «представляет Федеральному Собранию кандидатов на должность Председателя Счетной палаты, его заместителей и аудиторов»<sup>155</sup>; пунктом «о»: «представляет Совету Федерации кандидатов для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей»<sup>156</sup>; пунктом «п»: «предлагает представительному органу субъекта Федерации кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации»<sup>157</sup>. По этому же пути идет сам Президент РФ. В статью 83 Конституции РФ он своим указом фактически ввел пункт «р»: «формирует Государственный Совет РФ»<sup>158</sup>. Ст. 86 Конституции РФ фактически дополнена указом Президента РФ пунктом «д»: «производит разделение страны на федеральные округа и формирует органы власти в них»<sup>159</sup>. Ст. 90 Конституции РФ дополнена пунктом 4. «Издает указания<sup>160</sup> и поручения»<sup>161</sup>. Принятие названных правовых актов позволяет Президенту РФ подменять собой Правительство РФ, лишая его какой-либо самостоятельности, декларированной в Конституции РФ (ст. 10). Например, в 2009 г Президент РФ издал 1753 поручения<sup>162</sup>. Все эти изменения Конституции РФ охватываются понятием «самодержавие», а не «разделение властей».

<sup>151</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 31. С. 115.

<sup>152</sup> Денисов С.А. Исследование перехода от государственного доконституционного права к конституционному праву // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 6.

<sup>153</sup> Денисов С.А. Формализация института верховной власти Правителя в современной России // Право в современном мире: Материалы Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 7 декабря 2012 г. В 2 ч. Ч. 1. Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, 2012. С. 75-83.

<sup>154</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

<sup>155</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.

<sup>156</sup> ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.

<sup>157</sup> ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Российская газета. 2013. 5 апреля. С. 17.

<sup>158</sup> Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О государственном совете РФ» в ред. от 10 августа 2012 г. // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

<sup>159</sup> Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>160</sup> Указ Президента РФ от 28.03.2011 N 352 "О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации" // СЗ. 2011. N 14. Ст. 1880.

<sup>161</sup> Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. N 1536 "О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 46. Ст. 5241.

<sup>162</sup> Не всегда поручается // Коммерсантъ. 2010. 17 марта. С. 1.

4. Правовое регулирование федеративных отношений в Конституции РФ по понятным причинам осуществляется с помощью противоречащих друг другу норм. Правящая группа сегодня в полную меру использует это противоречие для восстановления имперского способа управления страной, новой колонизации провинций. Носители конституционного сознания не могут согласиться, что поддерживаемые сегодня имперские отношения подпадают под требование федерализма, закрепленного в Конституции РФ (ст. 1).

Традиция называть советскую империю федерацией закрепилась в XX в. Эту традицию подхватили органы власти современной России. Они пренебрегают требованиями Конституции РФ, закрепляющими самостоятельность субъектов Федерации (например, ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 11, ст. 73, ч. 2 ст. 77). Ссылаясь на нормы Конституции РФ, противоречащие названным, Федеральное Собрание принимает законы, вводящие централизованное регулирование важнейших отношений<sup>163</sup>. Президент РФ делит страну на федеральные округа, не предусмотренные в Конституции РФ, назначает своих наместников в регионы<sup>164</sup> и пытается через них управлять страной, как это делали до него императоры.

Исказить смысл понятия федерализм, скрыть фактическую унитаризацию государственного устройства страны помогает интерпретационная деятельность Конституционного Суда РФ, который выделяет в Конституции РФ нормы, обеспечивающие укрепления властных полномочий центра (например, требование государственной целостности и единства системы государственной власти – ч. 3 ст. 5) и старается не замечать нормы закрепляющие права регионов. Каждый студент первого курса юридического факультета знает, что суверенитет – это обязательный признак государства<sup>165</sup>. Но Конституционный Суд отказался от этого общепризнанного представления и заявил, что признание того, что республика (как субъект Федерации) является государством (ч. 2 ст. 3 Конституции) вовсе не означает, что у нее имеется признак ограниченного суверенитета<sup>166</sup>. Он вынужден не замечать, что ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит в себе не общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти, как предусматривает ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, а нормы конкретного характера, посягающие

С. 20

на право субъектов Российской Федерации устанавливать систему органов государственной власти самостоятельно, что предусмотрено той же ч. 1 ст. 77 Конституции.

Понятно, что при том положении, в котором находится Конституционный Суд РФ, он не может не поддерживать попытки Президента РФ стать императором. Этим объясняются его действия по оправданию перехода к фактическому назначению глав регионов Президентом РФ<sup>167</sup>, по лишению их статуса субъектов Федерации и превращению в колониальные провинции.

Общепризнанным в конституционной доктрине является то, что суверенитет народа реализуется не только через центральные органы власти, но и через органы власти регионов. Поэтому субъекты Федерации вовсе не обязаны копировать форму правления, сложившуюся в центре, как заявил в своем Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П Конституционный Суд РФ<sup>168</sup>. О своем несогласии такого понимания федерализма в свое время высказался Н.В. Витрук<sup>169</sup>. Сам Конституционный Суд РФ затем отказался от своей правовой позиции в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П<sup>170</sup>, указав, что глава региона может и не выбираться народом, как это предусмотрено в отношении Президента РФ. Сегодня это толкование Конституции РФ отвергается и законодателем, закрепившим право регионов по своему усмотрению определять вопрос о выборности главы региона<sup>171</sup>.

5. Правители разных государств и работающая под их началом бюрократия постоянно отождествляют правовое государство с полицейским. Так, А. Гитлер называл построенное им тоталитарное государство народным правовым государством. В России, при обыденном толковании, правовым называют государство обеспечивающее порядок с помощью нормативных актов, им же издаваемых. Между тем, доктрина правового государства предполагает, что в отличие от полицейского государства, здесь на первом месте стоят права и свободы человека и гражданина, которые могут быть ограничены только в исключительных случаях, предусмотренных, например, в ч. 3 ст. 7 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ (общедозволенный тип регулирования). Конституционный Суд РФ, видимо, отказывается от использования этой доктрины. Он исходит из принципа недоверия гражданину и считает, что если Конституция РФ не установила запретов и ограничений его поведения, то это ее упущение должен устранить законодатель. В Постановлении от 16 июля 2007 г. N 11-П записано: Конституция РФ «непосредственно не определяет особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, как не устанавливает и условия и порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии, чем обуславливается необходимость соответствующего правового регулирования и допустимость установления федеральным законодателем, действующим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в пределах имеющейся у него дискреции, требований, предъявляемых к созданию и деятельности

<sup>163</sup> ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 186-ФЗ в ред. от 25 декабря 2012 г. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>164</sup> Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>165</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Том 1. Теория государства. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 98.

<sup>166</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>167</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. N 3. Ст. 336.

<sup>168</sup> СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>169</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука по делу о проверке ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. N 4. Ст. 409.

<sup>170</sup> СЗ РФ. 2006. N 3. Ст. 336.

<sup>171</sup> ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2012. № 99. 4 мая. С. 17.

политических партий»<sup>172</sup>. Попытка таким образом зарегулировать всю общественную жизнь является признаком полицейского, а не правового государства.

Доктрина правового государства предполагает, что деятельность государственных органов и должностных лиц регулируется с помощью разрешительного типа правового регулирования. Это означает, что они могут делать только то, что им позволяет конституция и соответствующие ей законы. Отсутствие дозволения говорит о запрете. Однако, Конституционный Суд РФ, ссылаясь на общие цели, которые должен преследовать Президент РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), посчитал не противоречащим Конституции РФ присвоение Президента РФ новых полномочий, не перечисленных в тексте Конституции (право издавать указы, носящие характер закона<sup>173</sup>, осуществлять контроль за правотворческой деятельностью Федерального Собрания<sup>174</sup>, фактически назначать своих заместителей в регионы<sup>175</sup>). Фактически он отказался от понимания Конституции, как акта, направленного на ограничение государственной власти<sup>176</sup>. В соответствии с доконституционными представлениями, он смотрит на нее как на акт легализующий господство государственного аппарата над опекаемым обществом. Своими решениями Конституционный Суд устраняет суверенитет народа и восстанавливает традиционный для России, не покончившей с феодализмом, суверенитет Правителя.

Правового государства не существует без разделения властей. Если оно устранено и власть сосредоточена в руках одного человека, то в стране нет ни правового государства, ни конституционализма вообще.

Правовым можно назвать только то государство, где законы и указы Президента соответствуют конституции, а не дописывают ее, закрепляя новые полномочия государственных органов. В своем особом мнении судья Конституционного Суда РФ В.О. Лучин обратил внимание, что доктрина «скрытых полномочий Президента РФ» противоречит требованию верховенства законов.

Стороннику конституционных ценностей очевидно, что в стране не будет режима законности, пока Правительство не ответственно перед парламентом. Это требование было главным для России в начале XX в. Оно сохраняет свою силу и сегодня.

Автор статьи предвидит возражения всему выше сказанному. Апологеты существующего режима будут доказывать, что толковать нормы Конституции РФ с точки зрения конституционных ценностей в современной России нельзя. Страна еще не готова к реализации

С. 21

закрепленных в Конституции идеалов. Но это вовсе не означает, что нужно закрывать глаза на несоответствие между нормами Конституции РФ и реальностью, с помощью толкования подгонять эти нормы под реальность. С точки зрения сторонников конституционализма, реальность надо не оправдывать, а постепенно изменять в соответствии с конституционными идеалами.

---

<sup>172</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. N 11-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

<sup>173</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>174</sup> П. 4 установочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. N 10-П // СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

<sup>175</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. N 3. ст. 336.

<sup>176</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 57.

## 10. Денисов С.А. Конституционны ли решения Конституционного Суда РФ (Are the judgments of the Constitutional Court of Russia constitutional?) // Вестник Гуманитарного университета. 2013. № 2. (2). Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2013. С. 64-72.

УДК 342.4  
С. 64

Теория конституционализма выработала ряд ценностей: ограниченное правление, правовое государство, разделение властей, суверенитет народа, политические права граждан, федерализм. Конституционный Суд РФ в ряде своих решений отказывается поддерживать эти ценности.

Ценности конституционализма, решения Конституционного Суда РФ.

The theory of constitutionalism make some values: reduce of government, state of law, division of power, sovereignty of people, political rights of citizens, federalism. Some times the Constitutional Court of Russia refuses to support these values.

Values of constitutionalism, judgments of the Constitutional Court of Russia.

Большинство конституционалистов в России проводят исследования в рамках позитивистской методологии. При этом текст национальной Конституции неосознанно сакрализуется, берется за идеал при всех оценках законодательства и правовой жизни. В данном исследовании предлагается аксиологический подход к конституционному праву. При этом подходе мы сравниваем национальный конституционный акт с идеалами конституционализма, выработанными западной теории конституционного права. В результате такого сравнения делается вывод о том, является ли национальный конституционный акт реальной конституцией, соответствующей идеалам конституционализма или это всего лишь имитация конституции, ложная конституция, текст которой закрепляет принципы и нормы, характерные для dokonституционного этапа развития государственного права [27. С. 2-8; 28. С. 5-7]. С помощью этой методологии предлагается оценивать и решения Конституционного Суда РФ.

Первой задачей данного исследования является уяснение ценностей, которые можно назвать универсальными для западной традиции конституционализма. Ко второй задаче относится исследование того, как эти ценности могут тонко и профессионально искажаться, подменяться неконституционными ценностями в так называемых административных государствах, обеспечивающих власть не народа, а государственной бюрократии [29].

Предметом анализа будет несколько решений Конституционного Суда РФ, касающихся вопросов политического режима, формы правления и государственного устройства России.

1. Смыслом и целью конституционного права, в западном его понимании, является ограничение власти государства, его органов. Этим оно отличается от

С. 65

доконституционного государственного права, которое нацелено, наоборот, на легитимацию власти государственных органов во главе с правителем. «Конституция – это средство ограничения государственной власти» – пишет А. Шайо [32. С. 57].

Важнейшим средством ограничения власти государственных органов является применение к ним разрешительного типа правового регулирования в соответствие с концепцией правового государства. Этот тип регулирования предполагает, что государственный орган может делать только то, что ему прямо предписано в конституции. Отсутствие прямого разрешения указывает на запрет.

Конституционный Суд РФ в своих решениях последовательно отказывается от применения разрешительного типа правового регулирования к органам государства. Наоборот, он считает не только их правом, но и обязанностью выходить за рамки указанных в Конституции РФ полномочий, ссылаясь на их общие цели и задачи. Цель оправдывает средства. Наиболее ярким примером такого подхода является правовая позиция Конституционного Суда РФ, предполагающая наличие скрытых полномочий у Президента РФ [13]. Согласно этой правовой позиции Президент РФ приобрел право издавать указы, носящие характер закона [15], осуществлять контроль за правотворческой деятельностью Федерального Собрания [14]. Опираясь на эту правовую позицию, сам Президент РФ (с помощью издания указов) и послушное ему Федеральное Собрание (с помощью принятия законов) стали дополнять содержание статей Конституции РФ новыми кадровыми полномочиями Президента РФ без изменения текста Конституции. Ст. 132 Конституции РФ перечисляет важнейшие функции органов местного самоуправления, а затем указывает, что они могут «решать иные вопросы местного значения». Статья 83 Конституции РФ, казалось бы, содержит законченный перечень полномочий Президента РФ, но благодаря введенной в оборот Конституционным Судом РФ правовой доктрины «скрытых полномочий Президента РФ» стала толковаться расширительно и сегодня фактически дополнена пунктом «н», в соответствие с которым Президент РФ «представляет Федеральному Собранию кандидатов на должность Председателя Счетной палаты, его заместителей и аудиторов» [4]; пунктом «о»: «представляет Совету Федерации кандидатов для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей» [1. С. 2]; пунктом «п»: «предлагает представителю органу субъекта Федерации кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации [7. С. 17]; п. «р»: назначат на должность и освобождает от должности Председателя Следственного комитета, заместителей Председателя Следственного комитета, руководителей главных следственных управлений, следственных управлений по субъектам Российской Федерации, их первых заместителей и заместителей, приравненных к ним руководителей и их заместителей, иных должностных лиц, для должностей, перечисленных в специальном перечне, имеющих высшие специальные звания [5]. Конституция РФ сегодня дописывается указами самого Президента РФ. В уже указанную ст. 83 Конституции РФ, перечисляющую полномочия Президента РФ по формированию органов власти фактически введен пункт «с», в соответствие с которым Президент РФ наделил себя полномочиями формировать Государственный Совет РФ» [10]. Ст. 86 Конституции РФ сегодня фактически дополнена указом Президента РФ пунктом «д», в соответствие с которым Президент «производит разделение страны на федеральные округа и формирует органы власти в них» [9]. Ст. 90 Конституции РФ дополнена пунктом 4. «Президент РФ издает указания [11] и поручения» [8]. Принятие названных правовых актов позволяет Президенту РФ подменять собой

Правительство РФ, лишая его какой-либо самостоятельности, декларированной в Конституции РФ (ст. 10). Например, в 2009 г. Президент РФ издал 1753 поручения [31. С. 1].

С. 66

Еще раз свою позицию в отношении дописывания норм Конституции РФ с помощью федеральных законов Конституционный Суд РФ подтвердил при рассмотрении вопроса о праве Президента РФ предлагать кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Федерации [19].

«Институт "скрытых (подразумеваемых)" полномочий органов государственной власти известен мировой конституционной практике, - пишет в своем особом мнении судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук, - однако он используется с достаточной степенью осторожности и лишь в целях обеспечения эффективного действия принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов с тем, чтобы не допустить произвольного усиления одной ветви власти за счет другой» [24]. В России, - отмечает дальше Н.В. Витрук, - он «означает непропорциональное расширение полномочий Президента как главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства. Все это, вместе взятое, чревато негативными последствиями для утверждения институтов демократии, формирования правового государства в обществе, в котором далеко не изжиты произвол властей, правовой нигилизм, пренебрежение властей к правам человека и гражданина» [24].

Принцип разделения властей является вторым важнейшим средством ограничения власти государственного аппарата над гражданским обществом. После 1993 г. Конституционный Суд РФ во всех спорах о полномочиях Президента РФ последовательно занимает позицию, направленную на расширение его власти [13; 14; 15; 16; 19]. Это привело к тому, что фактически в России оказался восстановленным институт Верховной власти, закрепленный в 1906 г. в Основных законах Российской империи (ст. 4). Президент РФ окончательно возвысился над выделенными в Конституции РФ ветвями власти и устранил их самостоятельность. Разделение властей оказалось подмененным разделением труда между различными государственными органами подвластными Правителю.

Как не раз отмечал в своих решениях Конституционный Суд РФ, неопределенность норм закона создает предпосылки для произвола должностных лиц [12]. Но в некоторых своих решениях он сам оправдывает нормы, создающие этот произвол. Судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов в своем особом мнении считает, что Конституционный Суд РФ в своем Определении от 2 апреля 2009 года № 484-О-П встал на защиту «циничного и ничем не ограниченного произвола исполнительных органов власти», которые исходя из собственных интересов разрешают или запрещают проведение публичных мероприятий в городах страны [26]. На неконституционность норм ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», вводящих фактически разрешительный порядок проведения публичных мероприятий обратили внимание ряд видных ученых конституционалистов: М.А. Краснов, В.Т. Кабышев, А.Н. Кокотов [26]. Однако Конституционный Суд РФ не прислушался к их мнению.

2. Второй важнейшей целью конституционного права является обеспечение свободного развития гражданского общества. Она реализуется посредством закрепления общезначительного типа регулирования поведения граждан. Закрепление этого типа регулирования происходит посредством декларирования свободы слова, печати, объединения, публичных мероприятий и т.д. Свобода означает, что гражданин может делать все, что угодно, за исключением того, что наносит очевидный вред другим людям и обществу. Ограничение свободы может быть выражено только через охранительные нормы права (уголовного, административного), в которых формулируется состав правонарушения и санкция за его совершение. Свобода не должна ограничиваться с помощью регулятивных норм, указывающих как, в какой форме и последовательности гражданин может ее реализовать. Эта идея четко выражена в Поправке I к Конституции США: «Конгресс не должен

С. 67

издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати либо право народа мирно собирать и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб» [30. С. 173].

Если законодатель принимает законы, направленные на регулирование использования свободы, то он неизбежно устраняет ее, переходит к разрешительному типу регулирования, при котором указывается, что имеет право делать гражданин. Не указанные в законе формы поведения автоматически запрещаются. Так, Конституционный Суд РФ, продекларировав на словах свободу объединения, на деле санкционировал устранения этой свободы, указав, что законодатель не только имеет право, но и обязан, исходя из политической ситуации, регулировать создание и деятельность политических партий [18; п. 2 установочной части]. Поддержка введения разрешительного типа правового регулирования привела к тому, что в России оказалась почему-то запрещенной организация региональных партий, кадровых партий, не имеющих членства (как республиканцы и демократы в США), партий с коллективным членством, как лейбористы в Великобритании. Конституционный Суд РФ фактически встал на этактистскую позицию, посчитав, что государственные органы лучше знают, что нужно гражданам и сумеют о них позаботиться. Либеральный взгляд на конституционализм исходит из того, что если конституция не ограничила права граждан, то это значит, что она предоставила им свободу деятельности. Конституционный Суд РФ, который не заподозришь в либерализме, и сочувствии политическим свободам рассуждает прямо противоположно. Конституция РФ «непосредственно не определяет особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, как не устанавливает и условия и порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии, чем обуславливается необходимость соответствующего правового регулирования и допустимость установления федеральным законодателем, действующим в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в пределах имеющейся у него дискреции, требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий» – написано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П [20]. Фактически, - по мнению автора, - Конституционный Суд РФ исходит из идеала полицейского, патерналистского государства, которое должно урегулировать каждый шаг в жизни человека.

3. Конституционное право, в отличие от государственного доконституционного права закрепляет и поддерживает суверенитет народа, а не правителя и государственной бюрократии. Народ реализует свой суверенитет непосредственно, используя политические права и свободы. В своих решениях Конституционный Суд РФ последовательно **выступает за умаление этих политических прав и свобод**, нарушая, в том числе, требования ч. 2 ст. 55 Конституции РФ. Он признал конституционным ограничение права граждан на объединение в политические партии [18], сужение избирательных прав граждан [19]. Оправдание этих ограничений основано не на вредности того или иного поведения для общества (его

посягательством на ценности, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), а на политической целесообразности таких ограничений: обеспечение «устойчивости многопартийной системы» [20; п. 6. установочной части], «целостность и устойчивость политической системы», борьба «против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества» [18; п. 3.1. установочной части]. Такая правовая позиция Суда открывает дорогу для оправдания

С. 68

ограничения конституционных прав граждан в других законах, не ставших предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Вполне конституционными с точки зрения Конституционного Суда РФ, видимо, надо считать нормы ФЗ «Об общественных объединениях» [2], которые устраняют свободу деятельности объединений, ставят их под административный надзор государства (исходя из презумпции их недобросовестности) и позволяют ликвидировать их по формальным основаниям.

В одном из своих особых мнений судья Конституционного Суда Н.В. Витрук отмечал, что принцип высшей ценности прав и свобод человека является приоритетным [24]. Реализация этих прав могла бы позволить населению России превратиться в суверенный народ. Однако Конституционный Суд РФ в выше указанных постановлениях помогает правящей группе подавить и так слабую оппозицию, поставить препятствия на пути ее объединения в партии. В частности он поддержал политику, направленную на вытеснение с политического поля небольших политических объединений оппозиции. Ссылаясь на необходимость обеспечения единства страны, он признал конституционным разрешение создавать только массовые партии с числом зарегистрированных членов в 50 тыс. человек [20].

В СССР разрешалось развивать только социалистическую демократию (ст. 9 Конституции СССР 1977 г.). Просто демократия была под запретом. Конституционный Суд РФ выдвинул доктрину конституционности «устойчивой многопартийной» [20; п. 3.1. установочной части]. Таким образом, он выступил против неустойчивой, динамичной многопартийности, ограниченно истолковав ч. 3 ст. 13 Конституции РФ. А между тем, в условиях конституционного строя граждане России сами должны решать, какая им нужна многопартийность. Попытки навязать людям сверху модель партийной системы является признаком авторитарного, а не демократического режима.

Признавая неразвитость демократии в России [20; п. 3.2. установочной части], Конституционный Суд тут же выступает за консервацию этой неразвитой политической системы, объявляя ценностью «устойчивость политической системы» [20; п. 3.1. установочной части] в которой у Лидера нации и «партии Лидера нации» нет достойных конкурентов. Почему-то партии, по мнению Конституционного Суда РФ, должны «выражать прежде всего общенациональные интересы» [20; п. 3.1. установочной части]. Но само слово «партия» означает «часть». Она выражает групповые интересы своих членов и своих сторонников. Бывают правые и левые партии, революционные и консервативные. Это в нацистской Германии действовал принцип: «Один Бог. Один народ. Один фюрер. Одна партия».

При решении дел касающихся политического режима, Конституционный Суд РФ постоянно прибегает к ссылке на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, при чем, - по мнению автора, - толкует основания для ограничения политических прав граждан чрезвычайно широко.

Поддержанная Конституционным Судом РФ политика правящей группы на выстраивание удобной ей модели партийной системы привела к созданию с одной стороны партеобразного объединения бюрократии и ее клиенты (которое, фактически является не общественным объединением, а теневым звеном механизма государства), а с другой стороны к формированию института «оппозиции его величества», в рамках которого правящая группа разрешила создание партий, которые боролись между собой, но не смели выступать против Лидера нации. В последствии, правящая группа сама отказалась от политики монополизации политического поля и дозволила оппозиции создавать небольшие федеральные партии [6. С. 17].

Подчас Конституционный Суд РФ **отказывается защищать конституционные права граждан**, систематически ограничиваемые должностными лицами государственных и муниципальных органов. Так, он признал не противоречащим Конституции

С. 69

РФ [21; 22] фактически введенный ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» [3] разрешительный порядок проведения публичных мероприятий. Он ограничился указанием на то, что должностные лица не должны рассматривать положения Закона, как дающие им право без всяких оснований запрещать проведение публичных мероприятий. Судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов в своем особом мнении высказал мысль, что «Суд в нарушение принципов конституционного судопроизводства уклонился в данном случае от своей главной обязанности - защиты конституционных прав и свобод граждан» [26].

Суверенитет народа реализуется не только через центральные органы государственной власти, но и через органы власти регионов и мест. Но Конституционный Суд РФ в своих решениях проявляет явную поддержку курса правящей группы на установление централизованного управления страной, ограничение права населения регионов самостоятельно решать свои дела. Это ярко проявилось в решении, оправдывающем фактический переход к назначению глав регионов Президентом РФ [19]. Чтобы отнять у субъектов Федерации право самостоятельно устанавливать у себя систему органов государственной власти, Конституционный Суд РФ фактически возвел в ранг общих принципов все нормы (имеющие достаточно узкое и конкретное содержание), содержащиеся в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [19] и указав Президента РФ [15]. В своем Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П Конституционный Суд РФ [15] лишил население регионов права самостоятельно определять вид республики, который оно считает приемлемым для себя. Он обязал это население копировать суперпрезидентский характер республики, который закреплен в Конституции РФ. На вредность этой унификации организации власти в регионах для развития федерализма обращал внимание Н.В. Витрук в своем особом мнении [23]. Отказ признать принцип разделенного государственного суверенитета [17] значительно подорвал самостоятельность регионов и способствовал восстановлению фактически имперского государственного устройства с повторной колонизацией России. Существенно ограничило права граждан на региональное самоуправление оправдание запрета региональных партий. Конституционный Суд РФ выразил явное пренебрежение к реализации интересов населения отдельных регионов. По его мнению, политические партии «призваны формировать политическую волю

многонационального российского народа как целого, выражать, прежде всего, общенациональные интересы, цели их деятельности не должны ассоциироваться исключительно с интересами отдельных регионов» [18; п. 3.1. установочной части]. Таким образом, «интересы регионов» рассматриваются, как нечто опасное, неконституционное. Как будто-то Россия не провозглашается федеративным государством, а для реализации интересов регионов не создана специальная палата в Федеральном Собрании. Автор не удивился бы, если бы Конституционный Суд РФ признал конституционным введение квот на представительство в любой партии всех народов России, как это пытались делать в КПСС.

4. Конституционность тех или иных норм законов часто зависит от того в каких условиях они применяются, к каким последствиям приводят. В Великобритании монархия не является препятствием для существования конституционного строя. Это не значит, что восстановление монархии в России будет соответствовать конституционным идеалам. Судьи Конституционного Суда РФ не раз в своих особых мнениях указывали, что Конституционный Суд подчас уклоняется от глубокого изучения обстоятельств, в которых осуществляется рассматриваемый закон, от того, как его понимают на практике, от его последствий для страны. Так, в то время судья Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин в своем особом мнении по делу «о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики"....»

С. 70

указал, что «Суд не исследовал формат чеченских событий и не соотнес качество случившегося с уровнем принятых мер» [25; п. 1]. Суд «своим утверждением вывел за рамки права вопрос о политической целесообразности и адекватности мер, то есть фактически отказался от исследования их юридического характера. А без такого исследования невозможно было приступить к оценке, соответствуют ли рассматриваемые акты Конституции» [25; п. 2]. «Необходимо было, как это предписано Законом о Конституционном Суде, исследовать фактические обстоятельства, насколько это относится к сфере конституционного судопроизводства (статья 3); выяснить обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела, исследовать соответствующие доказательства (статьи 49, 50, 67); оценить не только буквальный смысл рассматриваемых актов, но и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, сложившейся правоприменительной практикой (статья 74); оценить эти акты не в их изолированности, а исходя из их места, которое они заняли в существующей, действующей системе правовых (нормативных и ненормативных) актов (статья 74). Все эти требования играют ключевую роль. Не выполнив их, Суд не сможет выяснить объективную истину по делу и, следовательно, принять обоснованное, правильное решение» [25].

В своем особом мнении по определению Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П судья Конституционного Суда А.Л. Кононов отметил, что Суд попытался «представить нарушение прав заявителей как явление случайное или нехарактерное, как эксцесс исполнителя» [25].

Из всего сказанного автор делает вывод, что Конституционный Суд РФ своей деятельностью вносит посильный вклад в восстановление бюрократического характера российского государства, введение в стране авторитарного режима и монархической формы правления.

5. Констатация факта, что Конституционный Суд РФ принимал решения, не соответствующие идеалам конституционализма не означает того, что он действовал вопреки интересам России. Не следует забывать, что идеалы конституционализма принимаются той или иной страной на определенном этапе ее развития. Глупо было бы пенять на то, что средневековые государства неконституционны. Вполне возможно, что Россия еще не дошла до того уровня развития, когда ей нужен конституционализм. Франция, Германия, Япония, Южная Корея шли в своем развитии через этап бонапартизма, при котором бюрократия во главе с правителем навязывала консервативному обществу новый капиталистический порядок. Вполне возможно, что России сегодня тоже выгоден бонапартизм. Но ученые конституционалисты, если они не являются просто пропагандистами, оправдывающими государственную политику, должны называть вещи своими именами, не объявлять конституционным то, что им не является. Как говорится «не следует путать Божий дар с яичницей».

Список источников и литературы:

1. ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 2 июня 2009 г. № 2-ФКЗ // Российская газета. 2009. 4 июня.
2. ФЗ «Об общественных объединениях» от 12 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930.
3. ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
4. ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.
5. Ч. 5 ст. 15 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.
6. ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О политических партиях» от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ // Российская газета. 2012. 4 апреля.
- С. 71
7. ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Российская газета. 2013. 5 апреля.
8. Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации» от 6 ноября 1996 г. № 1536 // СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5241.
9. Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.
10. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О государственном совете РФ» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.
11. Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» от 28 марта 2011 г. № 352 // СЗ. 2011. № 14. Ст. 1880.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П // СЗ РФ. 1995. № 18, ст. 1708; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1458 и др.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.



14. П. 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального Закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия" // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.
19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального Закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов" // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.
21. Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2009.
22. Определение Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 705-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и пунктом 2 части 1 статьи 12 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // КонсультантПлюс: Высшая школа. Вып. 19. 2013 г.
23. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука по делу о проверке ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
24. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.
- С. 72
25. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.
26. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова по определению Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2009.
27. Денисов С.А. Исследование перехода от государственного доконституционного права к конституционному праву // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11.
28. Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4.
29. Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург, 2011.
30. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985.
31. Не всегда поручается // Коммерсантъ. 2010. 17 марта.
32. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001.

## 11. Денисов С.А. Гражданин или подданный?

Тезисы выступления на Адлерских чтениях. Июнь. 2013 г.

Слово «гражданин» имеет множество значений. Во Франции, после свержения монархии, было торжественно объявлено, что ее жители больше не являются подданными короля. Они являются свободными гражданами. В этом контексте, подданные – это зависимые от кого-то люди (от монарха, стоящего над ними государственного аппарата). Граждане – это сводные люди, сознательно создающие свое государственное объединение и участвующие в управлении им.

Противники республики и демократии либо запрещают использовать слово гражданин, либо выхолащивают из него политико-правовое содержание, формально объявляя всех жителей страны гражданами. Так, Павел I видел в слове «гражданин» революционный подтекст. В своем высочайшем повелении он приказал изъять его из употребления. Цензура до начала XX в. придерживалась этого повеления – свидетельствует И.Б. Фан<sup>177</sup>. У В.И. Даля гражданство отождествляется с подданством<sup>178</sup>. С переходом от республики к империи в Древнем Риме понятие «гражданин» приравнивается к понятию подданного (subditus). Исчезает гордое звание гражданина (Civis Romanus sum). Индивид лишается политических прав, его статус определяется в качестве исключительно под(sub)чиненного верховной власти государства<sup>179</sup>. «Начиная с Траяна (98-117 гг.) императоры именовались «государями» (domini) и требовали божественных почестей, принципат эволюционировал в сторону теократической монархии, а граждане вопреки официальным декларациям фактически стали подданными, лишившись возможности активно участвовать в политической жизни» - пишет В.О. Никишин<sup>180</sup>. Трансформация гражданина в подданного началась в Древнем Риме «когда «связи соучастия» в римской политической жизни стали заменяться «связями подчинения»<sup>181</sup>.

В Древней Греции гражданин это «житель полиса, обладающий определенной совокупностью прав и обязанностей публичного и частного характера в соответствии с греческими законами»<sup>182</sup>. «По Аристотелю, понятие «гражданин» определяется участием в судебной и государственной власти. Это политическое понимание гражданина, на нем базируется понятие демократии в Афинах» - пишет И.Б. Фан<sup>183</sup>.

У. Кимлика отмечает, что в англо-американской политической философии разработана теория гражданства, согласно которой гражданин обладает определенными навыками, добродетелями и должен демонстрировать определенные виды деятельности<sup>184</sup>.

Для подданного характерно отчуждение от общественной и политической жизни, раболепие, покорность воле начальства, равнодушие, этатизм. Гражданин осознает себя членом общества, пытается понять общественные интересы, участвует по мере сил в их реализации и защите. Он рассматривает государственный аппарат и его чиновников (включая главу государства) не как хозяев страны, а как инструмент для достижения общественных целей и задач. Естественно, он смотрит на этот инструмент критически, оценивает пригодность его для реализации тех или иных целей и отбрасывает его в сторону, если он мешает их реализации. Гражданин, поступающий на государственную или муниципальную службу чувствует себя ответственным перед обществом. Он несет публичную службу. Подданный ощущает себя «государевым человеком» и ставит на свой стол портрет вождя.

Подданный смотрит на главу государства, как на покровителя и заступника. Он не умеет жить в условиях республики и демократии и по возможности сам их уничтожает, восстанавливая самодержавие. Подданные превращают президента страны в диктатора, в вождя. Конституция в обществе не граждан является ничего не значащим клочком бумаги. Бюрократические элиты (претендент на должность вождя) опираются на подданных в ходе борьбы с активными гражданами.

Граждане являются носителями естественных прав и требуют от своих представителей в органах власти признавать и соблюдать эти права. Подданный руководствуется своим эгоистическим интересом и страхом перед наказанием за нарушение норм закона, спущенного начальством. Если страха нет, то закон нарушается.

Граждане – это субъекты управления государством. Подданные – это объекты государственного воспитания и управления. Их иногда сравнивают с детьми. Они наивны, их легко запугать или обмануть обещаниями или мелкими подачками. Они верят в миф «о добром и мудром царе и плохих боярах». «Верноподданный – это индивид, готовый признать истинным все, что говорило высшее лицо (генсек или президент) или группа (правительство) вчера, вещает сегодня и будет бубнить завтра. Гражданин всегда ставит под сомнение любое высказывание и решение официальных лиц и структур», - пишет В.П. Макаренко. - «Советская власть систематически искореняла это различие, стремясь превратить граждан в верноподданных. Она использовала все экономические, политические и идеологические средства для выработки у населения страны убеждения: находящиеся у власти люди имеют полное право ее осуществлять»<sup>185</sup>.

<sup>177</sup> Фан И.Б. Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 4. Екатеринбург, 2003. С. 119-120.

<sup>178</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х т. М., 1979. Т. 1. С. 390.

<sup>179</sup> Фан И.Б. Античные модели гражданства // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 3. Екатеринбург, 2002. С. 104.

<sup>180</sup> Никишин В.О. Императоры, граждане и подданные в эпоху принципата: идеал и реальность // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. М.: Институт Африки РАН, 2009. С. 100.

<sup>181</sup> Никишин В.О. Императоры, граждане и подданные в эпоху принципата: идеал и реальность // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. М.: Институт Африки РАН, 2009. С. 107.

<sup>182</sup> Фан И.Б. Античные модели гражданства // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 3. Екатеринбург, 2002. С. 92.

<sup>183</sup> Фан И.Б. Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 4. Екатеринбург, 2003. С. 114.

<sup>184</sup> Кимлика У. Современная политическая философия. Введение. М.: Издательский дом Государственный университет – Высшая школа экономики, 2010. С. 11.

<sup>185</sup> Макаренко В.П. Обслуга государственной машины России: политико-идеологические свойства // Политическая концептология. 2011. № 1. С. 30.

Если большинство населения страны состоит из граждан, то здесь государство производно от них. Права граждан естественны и не могут быть отняты у них. Так, руководство Особого административного района Гонконга, входящего в состав Китая, в 2003 г. попыталось принять закон о национальной безопасности, посягающий на права граждан. В ответ, люди вышли на улицы с протестом, и руководство района отступило<sup>186</sup>. Если население состоит из подданных, то все права (привилегии) они получают от государства, которое в любой момент может отнять их.

Подданный часто не хочет быть гражданином своей страны, поскольку гражданство связано с ответственностью за эту страну, за принятые коллективные решения. Даже сознательное участие в выборах органов власти требует усилий, определенной работы по знакомству с состоянием страны, с кандидатами на выборные должности, с их программами. Подданный ограничивает свою активность рамками личной жизни и на досуге может поругать начальство, которое не обеспечило ему роста его благосостояния. Это очень удобная позиция.

Если население страны состоит не из граждан, а из подданных, то здесь невозможно построить гражданское общество, демократию, республику. С наличием граждан в стране связано возникновение активистской политической культуры участия. Подданные порождают патриархальную или подданническую политическую культуру страны. Естественно, эта антигражданская культура поддерживается и распространяется в обществе авторитарным и тоталитарным государством через средства массовой пропаганды, учреждения образования и культуры. Активную роль в распространении негражданской культуры играет служилая интеллигенция. Привычку к покорности у подданных вырабатывает этактистская церковь (духовенство).

Если страна состоит не из граждан, а из подданных, то в ней может возникнуть только имитационная демократия, республика, федерализм и местное самоуправление. Подданные голосуют на выборах в представительный орган за тех, на кого укажет их покровитель. Парламент в этих условиях превращается в совет при правителе (шура), состоящий из назначенных им людей. Так, Екатерина II создала Комиссию из выбранных депутатов для разработки новых законов страны. Но результатом работы этой Комиссии стало лишь прошение к императрице принять титул: «Великой, Премудрой, Матери отечества»<sup>187</sup>.

Подданные, привыкшие к опеке «сверху» не склонны к объединению. Государственные чиновники и их представители объединяют подданных в массовые клиентистские организации, управляемые «сверху» (массовые партии, молодежные, женские движения и т.д.).

Государство может предоставить своим подданным свободу. Но они используют ее как рабы вольноотпущенники. Не чувствуя себя ответственными членами общества они разрушают его ценности, посягают на права других лиц. Хаос 1990-х гг. в России был порожден этими освобожденными «рабами», потерявшими страх.

Подданные обычно составляют молчаливую массу. Но доведенные до отчаяния они могут превращаться в страшную толпу погромщиков. Подданными, в отличие от осознающих свои интересы граждан, можно манипулировать и направлять их слепую ярость и ненависть то против соседей, то против каких-то меньшинств, которых объявляют источников всех бед в стране (в Германии – евреи; в Турции – армяне; в России – кавказцы и выходцы из Азии).

Гражданин – это экономически самостоятельный субъект, способный обеспечить свое выживание. Он сам решает свою судьбу. Подданный нуждается в опеке господина (частного лица или государства).

Превращение подданных в граждан страны является длительным процессом. В конце 1990-х гг. Р. Роуз констатировал: «Российская Федерация сегодня имеет «конституцию без граждан», в том смысле, в каком гражданство понимается в обществе гражданской демократии»<sup>188</sup>. Консерваторы в России с XVIII в. доказывали, что русские, в отличие от европейцев, не могут быть ответственными гражданами. Они привыкли быть «рабами»<sup>189</sup>. Есть надежда, что консерваторы ошибаются и в России появится гражданское общество (состоящее из граждан), а не его имитация, заботливо созданная «сверху».

<sup>186</sup> Ngok Ma Hong Kong's democrats divide // Journal of Democracy. Vol. 22. Iss. 1. 2011. January. P. 57.

<sup>187</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн. Кн. 2. Мн.: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 786.

<sup>188</sup> Роуз Р. Россия как общество песочных часов: Конституция без граждан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 76.

<sup>189</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн. Кн. 2. Мн.: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 793.

## 12. Денисов С.А. Две модели уполномоченного по правам человека для России // Омбудсмен. 2013. № 2 (4). С. 10-15.

С. 10

*Две модели общества (административное и гражданское) рождают два типа омбудсмана. Гражданский омбудсман выдвигается обществом, опирается на его силу и служит ему. Административный омбудсман выдвигается аппаратом государства, опирается на него и служит ему. Главной ценностью административного общества являются социально-экономические права населения. Для гражданского общества важны личные и политические права.*

*Ключевые слова: Административное, гражданское общество, административный, гражданский омбудсман, социально-экономические, личные, политические права.*

*Two models of society (administrative and civil) give birth to two types of ombudsman. Civil ombudsman is moved out from strong civil society. He rests on it and serves it. Administrative ombudsman is the representative of state machinery. He rests on this machinery and serves it. Main value of administrative society is social-economic rights of people. Civil society thinks much of individual and political rights.*

*Key words: administrative and civil society, administrative and civil ombudsman, social-economic rights, individual and political rights, tactic and strategic of ombudsman.*

**Редакция вырезала:** (Автор данной статьи сегодня превратился в кабинетного ученого. После того, как правящая группа начала душить независимые от нее неправительственные организациями под предлогом борьбы с иностранными шпионами и вредным влиянием Запада<sup>1</sup>, фонд «Стратегия» оказался не способным финансировать встречи уполномоченных по правам человека России с учеными, как он это делал еще в начале нулевых годов. Прошло уже около десяти лет, как теоретиков и практиков лишили возможности общаться между собой и обмениваться мнениями по актуальным проблемам нашей сложной жизни (в действие введен старый принцип «разделяй и властвуй»). Поэтому автор не может больше говорить о практике работы российских уполномоченных по правам человека и вынужден ограничиваться рассмотрением умозрительных моделей омбудсмана, их возможного поведения в современных условиях).

Очевидно, что российское общество находится в переходном состоянии, когда в нем с одной стороны, сохраняются черты старой модели административного общества [1] и государств [7], а с другой стороны появляются пока уродливые ростки гражданского (раньше называли буржуазного) общества.

Административным автор называет общество, которое не может создать собственной элиты, не может самоуправляться, не может выжить без опеки со стороны административного класса, составляющего государственный аппарат. Этот административный класс выполняет в административном обществе и функцию буржуазии (организует производство общественного продукта и его распределение в обществе), и функцию политиков (заседает в представительных органах и определяет пути развития страны), и интеллектуалов (вырабатывает господствующую идеологию и внедряет ее в общественное сознание). Он играет роль няньки, заботящейся об обществе, которое часто сравнивают с «малым дитячком». Население здесь состоит не из граждан, а из подданных.

Гражданское общество способно к самоуправлению. Государственный аппарат в нем всего лишь инструмент для реализации целей, которые вырабатывает общество (конечно, его элиты). Политик здесь не чиновник, дослужившийся до высокого кресла депутата или президента. Он представитель общества и должен доказать ему свою полезность пройдя муниципальные выборы, выборы в парламент

С. 11

земли (штата, области), а затем уже на уровне государства в целом. Производство здесь организуют не чиновники, а частные лица, составляющие экономическую элиту общества (а не клиентулу бюрократии). Распределение продукта в гражданском обществе осуществляется стихийно, в ходе рыночной конкуренции за потребителя, а не «добрыми дядями». Интеллектуалы здесь должны сами пробиться к слушателю (читателю, зрителю) и доказать полезность и интересность своих идей. Как уже отмечено, в современной России появляются только слабые ростки этого нового общества и те, под давлением сохраняющего мощь административного государства, чахнут.

Две представленные полярные модели общества порождают **два типа уполномоченных** по правам человека. Административное общество нуждается в омбудсмане-заступнике (далее – административный омбудсман), который имеет очень хорошие связи среди разного рода «начальства» (лучше на самом верху) и может «замолвить слово» за несчастного просителя. Сила киргизского омбудсмана, например, измерялась количеством его встреч с тогдашним Президентом Киргизии Аскармом Акаевым [10. С. 176]. У такого омбудсмана, естественно, нет опоры в обществе, поскольку последнее само слабо и нуждается в покровительстве. Его опора – это высоко стоящий начальник, который и поставил его на эту должность. Фактически, здесь, уполномоченный по правам человека сам является частью административного класса, как правило, является выходцем из него, зарекомендовавшим свою преданность корпорации чиновников. Он уподобляется фермеру, с утра до вечера ухаживающему за своей скотиной. Часто такой омбудсман прямо действует от лица главы государства или главы региона и «заступаясь» за подданного, показывает всему обществу заботу о людях со стороны своего начальника. Идеально эту модель омбудсмана реализовала жена

бессменного Президента Египта Мубарека, которая возглавляла Высший совет по положению женщин [10. С. 122].

Противоположной моделью является омбудсман, взявшийся представлять гражданское общество в государственном аппарате (далее – гражданский омбудсман). При наличии сильного гражданского общества, он выдвигается им из числа политиков (представителей общественных объединений), а не бюрократов. Естественно он действует от имени общества и опирается на него. Его сила в публичном авторитете, а основная санкция в отношении нарушителя прав человека – публичная огласка его неподобающего поведения. В условиях слабого гражданского общества омбудсман, стоящий на его стороне, должен прилагать не малые усилия для того, чтобы оно набирало силу, училось отстаивать свои права (пользоваться политическими правами и свободами). Ему приходится самому быть строителем гражданского общества, иногда с нуля, формировать свою социальную опору. Примером является деятельность Е. Лентовска, (первый омбудсман Польши), назначенной на эту должность еще при коммунистах в 1987 г. Она систематически выступала со статьями в центральной газете и разъясняла населению, что она делает и как [10. С. 125].

В условиях острого противоборства между активистами гражданского общества и правящей группой, омбудсман, стоящий на стороне гражданского общества, не может открыто ссориться с бюрократией. Она сильнее и легко избавится от него. Он должен играть роль независимого актора. Первый омбудсман Польши Е. Лентовска всегда повторяла: «я здесь не для того, чтобы защищать «Солидарность» от правительства или правительство от «Солидарности», моя задача защищать закон» [10. С. 126]. В условиях переходного общества, это так же очень спорная позиция, которую обычно занимают юристы-позитивисты. Они уподобляются прокурорам. Законы при слабом гражданском обществе в большей

С. 12

степени отражают интересы все еще господствующего административного класса. Та же Е. Лентовска много писала о законах и подзаконных актах Польши переходного периода, нарушающих права и свободы человека и гражданина [8. С. 75-78]. Омбудсман стоящий на стороне гражданского общества должен критически смотреть на них и принимать меры к тому, чтобы изменять их. Лучше мобилизовать на это активность самого гражданского общества, а не пытаться превращаться в опекуна и своими силами разрабатывать и продвигать законопроекты. Ресурсов для этой работы, у любого омбудсмана, довольно мало.

В демократических странах парламент состоит из политиков, представляющих разные группы общества, а не из номенклатуры, выдвинутой правителем и другими мощными бюрократическими группами. Там зависимость гражданского омбудсмана от легислатуры не так страшна. Он может опираться на депутатов при противодействии произволу бюрократии. В переходных обществах представительные органы часто состоят при правителе или при его заместителях. Они не могут быть опорой для гражданского омбудсмана, поскольку сами депутаты составляют часть административного класса и сочувствуют бюрократии исполнительных органов. Е. Лентовска описывает, как Сейм Польши пытался ограничить ее полномочия по защите прав граждан [9. С. 192-193].

Гражданский омбудсман может успешно использовать в интересах общества противоречия, которые всегда имеются внутри государственного аппарата. Поскольку в основном население жалуется на работников правоохранительных органов, то для ограничения их произвола можно использовать иные органы власти.

Административный омбудсман, как чиновник высокого уровня может позволить себе руководствоваться в своей деятельности амбициями, личными пристрастиями, обидами, капризами. Гражданский омбудсман служит людям и для блага этого дела готов на союз хоть с дьяволом.

У омбудсмана, пытающегося опираться на гражданское общество могут быть проблемы связанные с неоднородностью этого общества. Каждая из групп общества требует от омбудсмана, чтобы он помог реализовать их интересы, часто в ущерб интересам другой группы [9. С. 152]. В административных обществах нет культуры согласования интересов. Победитель (тот, у кого власть, на стороне которого большинство) пытается получить все и посягает на права проигравшего (меньшинства). Омбудсмана Польши Т. Зелиньского пытались отстранить от должности в 1993 г. за то, что он выступил против запрета аборт и введение преподавания религии в школах. В современной России явно опасной для омбудсмана позицией будет защита интересов национальных меньшинств, особенно не граждан России. Права лиц из этих групп постоянно нарушаются, но защищать их в обществе, явно склоняющемся к расизму, становится очень опасно. Защита меньшинств не принесет популярности омбудсману среди большинства. Опорой здесь может быть только чувство сострадания к слабым и убежденность в ценности принципа равенства всех перед законом, который закреплен в Конституции РФ (ст. 19 и ч. 3 ст. 62). Может быть кто-то, как автор этой статьи, не забыл принцип интернационализма и братства всех народов СССР (русских, украинцев, киргизов, узбеков, таджиков и т.д.). Служение обществу не стоит путать с популизмом, желанием понравиться массе, тем более консервативной, склонной к разного рода фобиям.

Омбудсман, выступающий на стороне гражданского общества в условиях его слабости подобен японскому летчику камикадзе. Он должен исходить из предположения, что проработает на своей должности только один срок. Второй срок бюрократический аппарат его не потерпит. Такую позицию занимали все

С. 13

польские омбудсманы, считая, что стремление быть переизбранным на второй срок будет произвольно подталкивать их к сохранению добрых отношений с руководством страны и помешает им занимать принципиальную позицию по тем или иным вопросам [10. С. 126].

Необходимо иметь в виду, что в административном и гражданском обществе складываются разные типы отношения к правам человека, гражданина и подданного [4. С. 48-68; 5. С. 110-122]. Административное общество очень похоже на фермерское хозяйство. Здесь государство берет на себя обязанность заботы о населении, не способном выживать самостоятельно. Оно заботится о его размножении, физическом и душевном здоровье, о строительстве помещений, в которых оно живет, о его кормлении, выращивании и воспитании молодняка, обучении последнего трудовым навыкам, об организации труда и распределении произведенных благ. Выражаясь юридическим языком, высшее значение здесь имеют социально-экономические права подданных (которых условно могут называть гражданами). Эта доктрина была закреплена, например, в Конституции СССР 1977 г. Население административного общества свyksлось с этим положением и не стремится ни к какой свободе. Более того, оно не в состоянии выжить в условиях свободы, как домашние животные, потерявшие хозяина обречены на смерть, поскольку не могут сами прокормиться и не защищены от холода и диких животных. Население административного общества руководствуется «философией свиньи», - как отмечал китайский правозащитник Лю Сиаобо [11. С. 6]. Оно требует от государственного аппарата достойного содержания и с жалобами этого рода в основном обращается к уполномоченным по правам человека.

Гражданское общество состоит из свободных людей, приспособленных к самостоятельному выживанию (право собственности на материальные блага, наличие полезных обществу трудовых навыков). Главными для них являются личные и политические права и свободы, используя которые люди (как правило, организованно) защищаются от произвола государственного аппарата, отстаивают свои личные и групповые интересы. Свободному человеку в голову не придет мысль, что кто-то обязан обеспечить его жильем, устроить на работу. На страже трудовых прав граждан стоят созданные ими (а не государством) профсоюзы. Омбудсман здесь может быть только помощником этому обществу в защите прав его членов.

Надо отметить, что сегодня развитые страны Запада все ближе приближаются к идеалам административного общества. Иждивенчество, а вместе с ним и зависимость от государства, становятся нормой. Граждане превращаются в подданных своего государственного аппарата. Постсоветские страны, наоборот, пытаются хотя бы немного отойти от модели административного общества. Инициатором часто является сам административный класс, который хотел бы снять с себя всю ответственность за жизнь своих подданных и приучить их хоть что-то делать самостоятельно. Как-то один из прусских королей сказал: «Мне надоело управлять рабами!».

Население все еще в основном административного по характеру российского общества состоит их подданных, а не из граждан. В основном оно заваливает омбудсманов жалобами на то, что «хозяин» не проявляет должной заботы об их содержании. Омбудсман, представляющий административный класс, идет на поводу у этого населения и направляет свои основные усилия на рост патерналистских функций государства. При этом он считает себя народным заступником. Гражданский омбудсман принимает, подчас тщетные усилия, пробудить у людей гражданские чувства, мобилизовать их на самостоятельную защиту своих прав, в том числе, через использование своего права на судебную защиту, своих политических

С. 14

прав и свобод. Конечно, правящая группа боится, что политические права будут использованы населением против них, и старается убедить общество отказаться от политической активности, оставаться в состоянии подданных и ожидать милости «сверху». Людям стараются доказать, что «хозяин» добрый и решит все их проблемы, надо доверять ему. Послушным звеном в этой системе обработки масс пытаются сделать омбудсмана. Проблема современной России не в том, способно ли современное общество к самоуправлению. Ответ очевиден. Конечно, нет! Но открытым остается вопрос, пойдет ли оно к большему самоуправлению или останется управляемым миллионом «столоничальников». Этот вопрос следует адресовать и омбудсманам. Будут ли они подталкивать людей к участию в управлении общественными и государственными делами для решения собственных проблем, или будут помогать консервировать административный строй?

Омбудсман от администрации явно поддержит проводимую сегодня в стране кампанию по вытеснению независимых от правительства правозащитных объединений [2. С. 116 – 122] и замену их «послушными». Для гражданского омбудсмана независимые правозащитники являются хотя и беспокойными (вечно недовольными и возмущающимися) но товарищами.

Конституция РФ закрепила в своих нормах множество свобод. Сегодня законодатель старается нейтрализовать их с помощью разного рода ограничений. Свобода подменяется правом с разрешения начальства что-то сделать. Уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, создания общественных объединений подменяется разрешительным. Неопределенность норм закона позволяет разного рода чиновникам толковать их в выгодном для себя смысле, творить произвол. Гражданский омбудсман понимает дух конституционализма, дух свободы (является носителем естественного права), знает типичные приемы бюрократии, направленные на устранение (существенное ограничение) действия норм конституционного права [6. С. 2-8]. Борьба с законодательными средствами ограничения конституционных прав человека очень трудно, но делать что-то надо. Каждый выбирает свою тактику и стратегию. Конституционный Суд РФ, встроенный в современный механизм административного государства, не всегда помогает в этом деле. Он неплохо отстаивает личные права человека, но в споре о политических правах граждан часто встает на сторону государственных чиновников и оправдывает законодательные способы их ограничения [3. С. 2-8]. Административный омбудсман является сторонником позитивистского подхода к

праву. Он отождествляет его с приказом высокого начальства, которое толкует Конституцию в свою пользу. Принцип законности в данном случае используется против прав человека.

Гражданский омбудсман пытается мобилизовать все ресурсы (в том числе, за пределами своего государства) для защиты прав человека в своей стране. С этой целью он может в своих докладах о соблюдении прав человека в некоторой степени «сгущать краски». Административный омбудсман придерживается правил бюрократической корпорации: «не выносить сор из избы», не привлекать внимания международной общественности к проблемам прав человека в своей стране. Очковитательство, придание внешнего лоска – это типичные стандарты поведения чиновника в любой стране. Например, депутаты грузинского парламента в 2002 г. осудили доклад своего омбудсмана за то, что в нем упоминалось о преследовании религиозных меньшинств в стране. Они обвинили омбудсмана в том, что он создает негативный образ Грузии у западных правозащитников, искажает реальную ситуацию в стране и даже осуществляет шпионаж в пользу западных стран [10. С. 175]. У гражданского омбудсмана доклад о соблюдении прав человека может

С. 15

походить на обвинительное заключение в отношении государственных и муниципальных органов, нарушающих права человека. У административного омбудсмана доклад похож на сочинение: «как мы охраняем права населения».

Есть надежда на то, что российские омбудсманы являются достаточно мудрыми людьми и в состоянии понять, какую из описанных моделей они намерены открыто или исподволь реализовать. Российская политическая система не является жестко авторитарной и дает каждому уполномоченному по правам человека некоторую меру свободы. Конечно, от воли и желания самого омбудсмана зависит, возьмется ли он помогать России строить новую цивилизацию, или будет плыть по течению консервации старого административного общества (последнее делать легче и безопасней).

Литература:

1. Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011. 608 с.
2. Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференций. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2007.
3. Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12.
4. Денисов С.А. Защита прав и свобод человека и гражданина в административных обществах // Защита материальных и нематериальных благ: публично-правовые и частноправовые аспекты. Иваново, 2010.
5. Денисов С.А. Конфликт концепций прав и свобод человека и гражданина административной и гражданской правовой системы // Материалы выступления участников серии конференций, «круглых столов», посвященных разработке «Концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. М.: Изд-во «Юрист», 2009.
6. Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6.
7. Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010. 684 с.
8. Лентовска Е. Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. Т. 2. М., 1998.
9. Лентовска Э. У всех на виду. М.: «Права человека», 2000. 320 с.
10. Сунгуров А. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: «Норма», 2005. 384 с.
11. Beja Jean-Philippe The Massacre's long shadow // Journal of Democracy. 2009. Vol. 20. Iss. 3 July.

1. Столько времени прошло со времен падения сталинского режима, а его наследники не могут выдумать никаких новых оснований для борьбы за власть: опять везде шпионы, космополиты.

### 13. Денисов С.А. Условия демократизации правотворчества // Юридическая техника. Ежегодник. 2014. № 8. С. 138-145.

С. 138

Для юристов-позитивистов, как правило, свойственен юридический романтизм в изучении правотворчества. Они считают, что нормы права могут ввести демократический характер правотворчества в стране.

Социологический подход к изучению права ясно показывает, что демократическим правотворчеством может быть только в обществе, где население достигло определенного уровня развития и превратилось в народ. Екатерина II в 1767 г. собрала Комиссию из выборных от разных сословий для того, чтобы они разработали и приняли новое законодательное уложение. Но результатом работы этой Комиссии стало лишь прошение к императрице принять титул: «Великой, Премудрой, Матери отечества»<sup>190</sup>.

В большинстве исследований не проводится различие между такими формами жизни населения как масса (охлос) и народ. Народ отождествляется с взрослым населением (или большинством взрослого населения), с гражданами (подданными) страны. Но, чтобы стать коллективным субъектом правотворчества население должно стать субъектом конституционного права. У любого субъекта прав должны быть обязательные признаки. 1) Народ, в отличие от массы, обладает относительным единством, сознает себя как «мы», т.е. граждане единой страны, единого общества. Если население страны расколото на борющиеся между собой этнические или религиозные группы или атомизировано, как в современной России, то оно не образует единого субъекта права. Социальные группы, на которые всегда делится общество (бедные, богатые, буржуазия, пролетариат), должны научиться заключать между собой компромиссы, выработать мирные средства борьбы за собственные групповые (эгоистические) интересы. Цицерон писал, что «народ не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собою согласием в вопросах права и общностью интересов»<sup>191</sup>. 2) Чтобы стать народом население страны должно осознавать свои общие интересы, свое поведение, его последствия. В противном случае население похоже на ребенка или умалишенного, который не обладает дееспособностью. В определенной степени оно превращается в объект права, который подвергается манипуляциям. 3) Чтобы стать субъектом отношений (в том числе правотворческих), население должно обладать определенной активностью. В литературе говорят о самоопределенческой активности народа<sup>192</sup>. Если население «спит», то какие-то элиты вынуждены взять на себя управление обществом, в том числе правотворческие функции. Масса населения автоматически превращается в объект управления и в объект права. 4) Любой коллективный субъект должен быть способен формировать ответственные перед ним органы представительства. В теории права говорят о необходимости персонификации коллективного субъекта<sup>193</sup>. Если население не стало народом, то формально представляющие его органы государства превращаются в самостоятельный, отчужденный от этого населения субъект права, реализующий собственные интересы, превращающий население в объект права и управления. При этом и цари, и диктаторы любят подчеркивать, что они представляют народ, не смыкая глаз заботятся о его благе.

С.А. Авакьян пишет, что народ это совокупность граждан страны, «обладающих способностью осуществлять публичную власть и осуществляющих ее (участвующих в осуществлении). Такая способность приходит не сразу, до нее еще надо дорасти, обладать определенными качествами и сознанием»<sup>194</sup>.

Народ состоит из граждан своей страны (участвующих в правотворческих процессах), т.е. свободных, разумных, активных, способных к организованной деятельности людей. Массу образуют подданные (государя, государственной машины), т.е. зависимые от чиновников, не способные на самовыживание и самоуправление, покорные, пассивные люди, руководствующиеся чувствами, верой в «добраго царя». Они добровольно отказываются от участия в управлении государством (в том числе, связанного с правотворчеством), от использования демократических прав и свобод, от республики,

139

федерации и местного самоуправления. Духовные рабы всегда найдут себе деспота и помогут устранить его противников. К. Маркс обращал внимание, что отказ от республиканской формы правления и возвращение к империи во Франции в 1851-1852 гг. произошел при поддержке масс парцельного крестьянства. Он писал: «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»<sup>195</sup>.

Подданные, как домашние животные, не могут выжить без «хозяина». Они боятся свободы, поскольку она возлагает на них ответственность за свою судьбу. Они лучше размножаются в неволе и нуждаются в уходе со стороны государства: заботе об их кормлении, здоровье, воспитании, обучении, месте работы и жительства. В этих условиях именно «хозяин» (правитель, правящая группа, административный класс) вырабатывает нормы, по которым живет все сообщество. Подданные привыкли к иерархии, к тому, что нормы поведения для них спускаются сверху, от «начальства».

Итак, правотворчество может быть демократическим только в стране, где население достигло определенного уровня развития и превратилось в народ. В противном случае, введение разного рода демократических процедур в правотворческий процесс будет создавать только видимость демократизма, за которой нет ни какого содержания. Имитация демократизма является довольно распространенным явлением во многих странах мира.

История показывает, что превращение массы населения в народ происходит медленно, эволюционным путем. Здесь надо учитывать количественные (какое число населения из подданных превратилось в граждан своей страны) и качественные изменения (какова степень самостоятельности граждан, их осознания общих интересов, их активности и

<sup>190</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн. Кн. 2. Мн.: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 786.

<sup>191</sup> История политических и правовых учений. М.: Юридическая литература, 1988. С. 84.

<sup>192</sup> Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 258.

<sup>193</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права: В 2-х томах. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 276.

<sup>194</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. Учебное пособие в 2 т. Т. 1. М., 2010. С. 372.

<sup>195</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.



организованности). Опекающий население административный класс, как некоторые родители, старается, чтобы масса не превратилась в народ, всегда нуждалась в своем опекуне и никогда не предъявила ему счет за его деятельность. Одновременно, правящие группы могут создавать видимость участия населения в правотворчестве. При этом, чем больше население зависимо от господствующих групп, тем более широкие формальные права оно может получить в подарок от своих хозяев. Последние знают, что люди не смогут воспользоваться этими правами без их разрешения. Так, расцвет формального участия населения в правотворчестве наступил в СССР с приходом тоталитаризма. Все получили избирательные права и возможность участвовать в обсуждении проектов Конституции СССР 1936 и 1977 гг. Правящая группа уже не боялась «прирученного» населения, которое вносило поправки в проекты конституций, не посягая на существующий бюрократический строй. Большинство из предложений снизу сводилось к закреплению обязанности государства заботиться о своих подданных.

Демократию (в том числе в правотворчестве) не следует путать с патернализмом. Саудовская Аравия без сомнения является патерналистским государством, но династия Саудов даже не пытается имитировать демократию в своей стране. Если патерналистскую заботу государственного аппарата о населении называть демократией, то скотный двор надо признать лучшим образцом демократизма, поскольку фермер с утра до ночи, не разгибая спины, ухаживает за своей скотиной. Если государство обеспечивает постоянный рост жизненного уровня своего населения, то подданные без всякого давления поддерживают принимаемые им нормы права. Так происходило в брежневский период правления в СССР, который получил название эпохой «одобряйся». Рост нефтяных цен породил рост жизненного уровня населения в современной России и возрождение эпохи «одобряйся».

Наивность подданных, их доверчивость порождает такую форму создания видимости демократизма в правотворчестве, как популизм. Он заключается в том, что нормотворческие органы принимают нормы права, которые обещают населению «молочные реки с кисельными берегами». Фактически это является формой мошенничества. Нормотворцы понимают, что обещания либо не будут выполнены никогда или результат действия принятых норм не будет иметь того полезного результата, который от него ждут люди. Например, в Преамбуле к Конституции СССР 1977 г. указывалось, что целью Советского государства является построение коммунизма. При более приземленном подходе депутаты представительных органов, чтобы понравиться избирателю, принимают законы, которые не обеспечены бюджетным финансированием. Ответственность за неисполнение таких законов они пытаются свалить на исполнительные органы. В 1990-е гг. Президент РФ и депутаты Государственной Думы соревновались между собой, кто больше пообещает социальных благ населению через принятие норм права. В результате в стране было принято огромное количество норм о правах граждан, не обеспеченных финансами на сумму более трех триллионов рублей<sup>196</sup>. Еще одной формой популистского мошенничества является издание норм на федеральном уровне, обещающих какие-либо блага населению, и передача их исполнения на уровень субъектов Федерации

С. 140

или муниципалитетов при отсутствии финансового обеспечения для реализации этих норм («передача необеспеченных мандатов»).

Надо иметь в виду, что ни в одной стране мира все население не может превратиться в народ с названными выше признаками. Всегда, часть населения остается толпой, которую разного рода элиты используют в собственных интересах, в том числе для борьбы с гражданским обществом (демократическим движением), пытающимся освободиться от опеки этих элит. Николай Первый в своем Манифесте заявлял, что «любовь к монархам и преданность к престолу» являются природными свойствами русского народа, который никогда не посрамит себя изменой престолу. Он отмечает, что большая часть дворянского сообщества отвергла «дерзновенную мечтательность» декабристов о принятии конституции и ограничении монархии<sup>197</sup>. В начале XX в. мы видели черносотенное движение, вставшее на защиту монархии. В свое время население Германии отказалось от республиканской формы правления и доверило свою судьбу фюреру. В современной России значительная часть населения так же отвергает республиканские ценности и выступает за единоправие, за сильную руку<sup>198</sup>. Эти массовые движения верноподданных выдаются сегодня за демократизм.

История наглядно демонстрирует, что народ как субъект государственного права и активного правотворчества появляется вместе с развитием буржуазного общества. Распыленная среди больших групп населения частная собственность делает их владельцев относительно свободными от государства. Рыночные отношения заменяют государственное перераспределение общественных благ. Высокий социальный статус человека начинает определяться его собственной активностью и способностями, а не по воле государственных органов. Элитарное положение занимают совсем безродные люди, не выслужившие у государства ни каких титулов (не дворяне). Активность и конкуренция производителей благ и носителей трудовых способностей из экономической сферы переносится в сферу политическую. Возникает конкурентная политическая система. Элиты, борющиеся за власть, привлекают на свою сторону людей из разных групп общества, втягивают их в политическую жизнь, в том числе в нормотворческий процесс. Отказ от авторитарного режима приводит к формированию значительного слоя гражданской интеллигенции, носителя разных правовых идей. Они создают конкурентную среду в ходе нормотворчества. Таким образом, образуется сильное гражданское общество, участие которого в правотворчестве и создает содержательную сторону реализации принципа демократизма.

На примере развития множества государств мира видно, что демократизация государственной жизни и правотворчества происходит постепенно. Первыми посягают на монополию правителя и его бюрократии творить законы имущие группы общества. Затем право на участие в правотворчестве через своих

<sup>196</sup> Шкель Т. Половина правды. Законодатели обманывают народ на три триллиона рублей // Российская газета. 2003, № 32. С. 1.

<sup>197</sup> Высочайший Манифест 13 июля 1826 г. // Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сб. документов. Учебное пособие. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 171, 172.

<sup>198</sup> Институты сильнее реформ // Новая газета. 2010. № 8. С. 9.

представителей и через референдум получают мужчины. Лишь в XX в. политические права получают женщины и молодежь.

Административное общество<sup>199</sup> с господством государственной собственности и государственного распределения превращает все население страны, даже имущее, в подданных, зависимых от государственного аппарата. Они либо безразличны к участию в управлении государством (в том числе к правотворчеству) (патриархальная политическая культура), либо активно поддерживают власть своих «хозяев» (подданническая политическая культура). Безмолвие населения, и тем более, активная поддержка подданными своего правителя (например, в фашистской Германии) выдаются за демократизм.

Демократические процедуры правотворчества начинают вводиться и работать в условиях, когда группы людей с общими интересами объединяются, образуя множество разного рода общественных организаций, в том числе партий. Демократизм правотворчества проявляется в том, что интеллектуальные элиты создают конкурирующие проекты нормативного регулирования и представляют их обществу. С появлением народа формируется особый социальный слой – публичные политики. Последние выдвигаются группами общества для представительства их интересов. Политики создают разного рода партии. Возникает многопартийность. Каждая партия выдвигает свою программу, которая содержит указания на ту правовую политику, которую она намерена проводить в жизнь.

Административные государства<sup>200</sup> XX в. часто устраняли многопартийность. Они создавали однопартийное объединение бюрократии и ее клиенты, которое монополизировало правотворческую деятельность. «Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма» – гласила ст. 6 Конституции СССР 1977 г. Видимость демократии создает масса опекаемых государством подданных, дружно

С. 141

одобряющих все правотворческие инициативы управленческой элиты. Так, советские пропагандисты от науки отмечали, что проект Конституции СССР 1977 г., разработанный под руководством КПСС «получил всенародную поддержку»<sup>201</sup>.

Другим эффективным способом имитации демократии в административном обществе является создание сети опекаемых государством общественных объединений, членами которых могут быть все жители страны. Административное государство концентрирует в своих руках большую часть материальных ресурсов страны и финансирует только удобные для него организации. Независимые от государственного аппарата общественные объединения либо прямо запрещаются, либо не обладают значительным весом в общественной жизни, поскольку не имеют финансовых средств для осуществления своей деятельности. В отличие от объединений граждан, квазиобщественные объединения подданных создаются и управляются агентами государства (огосударственной партии). Они участвуют в правотворчестве под руководством этих агентов и в интересах административного класса, его управленческой элиты. Разного рода марионеточные организации могут выступать с нормотворческими инициативами или дружно поддерживать нормативные акты, принимаемые государственной бюрократией. «Характерной чертой Советского общенародного государства, – отмечали советские пропагандисты от науки, – является активное участие в государственных делах различного рода общественных организаций – профессиональных союзов, комсомола и др.»<sup>202</sup>. Сегодня в России восстанавливается система контролируемых государством (или даже открыто им создаваемых) общественных объединений, которые участвуют в правотворческих процессах и помогают государству управлять населением. Это позволило в последнее время на их базе создать большое количество совещательных органов, обозначающих участие общества в правотворческом процессе. Действует Общественная палата РФ, общественные палаты в регионах, президентский Совет по развитию гражданского общества и правам человека, общественные советы при министерствах. Большинство в этих организациях составляют представители клиентистских общественных объединений, которые обычно при обсуждении проектов законов и подзаконных актов принимают «правильные решения».

К непосредственной форме осуществления власти народа относится референдум (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). Там, где есть народ, референдумы отражают его волю по важнейшим вопросам общественной жизни<sup>203</sup>. Но там, где население не стало народом, референдум является эффективным орудием диктаторов, которые используют его для легитимации своей власти и своей политики. Путем плебисцита была принята наполеоновская Конституция 1799 года<sup>204</sup>. В 1802 г. в результате плебисцита, проведенного под контролем полиции, Наполеон был объявлен пожизненным первым консулом<sup>205</sup>. 22 октября 1945 г. генерал Франко принимает закон о национальном референдуме, который должен был стать частью «демократического

<sup>199</sup> Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011. 608 с.

<sup>200</sup> Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010. 684 с.

<sup>201</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 195.

<sup>202</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Указ. соч. С. 203.

<sup>203</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 1999. С. 46, 129, 296, 446.

<sup>204</sup> Графский В.Г. Всеобщая история права и государства. Учебник для вузов. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 480.

<sup>205</sup> Графский В.Г. Указ. соч. С. 481.

наряда», который одевала диктатура, желая сблизиться с демократическими странами Запада<sup>206</sup>. 6 июля 1947 г. через референдум он провел решение о восстановлении монархии в Испании. За это решение проголосовало 82,3 % участников мероприятия<sup>207</sup>. В поддержку Садама Хусейна, на проведенном в 1995 г. плебисците проголосовало 99,96 % избирателей. В 2002 г. – 100 %<sup>208</sup>. В Германии, помня о том, как Гитлер легко манипулировал общественным мнением, запретили проведение общенациональных референдумов<sup>209</sup>. Демократическое движение в современной России достаточно спокойно отнеслось к фактическому запрету проведения референдумов на общенациональном уровне без соизволения верховной власти, поскольку его представители понимают, что в России еще не сложился народ, а институтом референдума пытаются воспользоваться популисты.

Признаком демократизма правотворчества является допущение народной инициативы. Административное государство умело имитирует и эту форму демократизма. Оно может само организовать написание писем с мест с просьбой вести какие-то нормы права или тенденциозно отбирает нужные ему письма из массы челобитных поступающих начальству от подданных. Например, в Постановлении ЦИК и СНК СССР «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» от 7 августа 1932 г., называемое в народе «указ о колосках», отмечалось, что ЦИК и СНК СССР, идя навстречу требованиям рабочих и колхозников, которые часто жаловались на хищения имущества установил смертную казнь за эти

С. 142

хищение<sup>210</sup>. Получается, что инициатива массовых репрессий исходила не от руководства страны, а от самих трудящихся.

Для участия в управлении общественными делами народ нуждается в информации, которую доставляют ему независимые от государства средства массовой информации. Они публикуют сведения о разных способах нормативного решения той или иной проблемы, предлагаемых разного рода элитами, они сообщают о мнении разных групп о том или ином законе (проекте закона). Каждый проект закона подвергается критике с разных сторон, становится ясно, кто его продвигает и с какими целями, какие последствия он будет иметь для разных групп общества. Попытка принять неудовлетворяющий населения закон может привести даже к отставке правительства. В административном обществе население, зависимое от административного класса, не может создать независимых от государства средств массовой информации. Они и не нужны подданным, вполне доверяющим своему правителю. Административное государство создает вместо средств массовой информации подконтрольные ему средства массовой пропаганды. Они убеждают население в том, что правитель (правящая группа) ведет страну единственным правильным путем, доказывают, что предлагаемым правителем проектам законов нет альтернатив. Они могут создавать видимость массового обсуждения проекта закона, который правящая группа позволила предварительно опубликовать. Информирование о проекте превращается в агитацию за него. Средства массовой пропаганды умело формируют общественное мнение (особенно через телевидение), а затем демонстрируют массовую поддержку подданными осуществляемой правовой политики. Как уже отмечалось выше, в основе правосознания массы лежат чувства и вера. Сегодня средства массовой пропаганды научились умело манипулировать настроениями масс. Они распространяют среди них идеи вождизма, этатизма, патернализма, традиционализма, единомыслия, ненависти к демократическим странам мира и их идеологии. Хорошим результатом такой обработки масс стало поддержание большинством населения страны ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ<sup>211</sup>, который лишил тысячи детей-сирот права на счастье семейной жизни. Средства массовой пропаганды используются правящей группой для борьбы с оппозицией, для критики ее нормотворческих инициатив. Они обеспечивают несменяемость правителя, даже при наличии выборов и его политическую безответственность за проводимую правовую политику. Подданные вполне удовлетворяются мифом: «царь добрый, бояре – супостаты». Отсутствие в стране системы независимых от государства средств массовой информации приводит к тому, что у людей складывается искаженное представление о состоянии общества, о законах его развития. При отсутствии всесторонней информации, общество не может осознанно участвовать в принятии правотворческих решений, даже если оно вовлекается в этот процесс. Сегодня в России большинство информационных каналов занято тем, что развлекает население (зрелища), отвлекая его от участия в решении жизненно важных проблем.

Как уже отмечалось, сильное гражданское общество порождает многочисленный слой гражданской интеллигенции, отражающей интересы разных групп общества. Эта интеллигенция выдвигает различного рода правовые идеи, распространяет их в обществе. Юристы разрабатывают конкурирующие проекты законов. Административное общество порождает служилую интеллигенцию, которая занимается государством для оказания помощи в управлении подданными. Эта интеллигенция привлекается для апологии власти правящей

<sup>206</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 193.

<sup>207</sup> Алексеева Т.А. Указ. соч. С. 193-194.

<sup>208</sup> Сабов А. Бес Садама // Российская газета. 2003. 22 марта. С. 2.

<sup>209</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 73.

<sup>210</sup> СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 369.

<sup>211</sup> Российская газета. 2012. 29 декабря. С. 1.

группы, для манипулирования сознанием населения. Например, в 1972 г. Д.А. Керимов писал, что советское право выражает общую государственную волю народа. Образование этой воли происходит на «подлинно демократической основе»<sup>212</sup>.

Одним из проявлений демократизма правотворчества является участие граждан в обсуждении проектов законов. Демократическое государство не принимает правотворческих решений, если против них выступают значительные слои общества. Оно пытается искать компромисс. Административное государство часто использует процедуры обсуждения проектов законов для имитации демократии. Высказанные населением мнения не имеют никакого юридического значения. Их можно легко игнорировать. Часто, как отмечают исследователи, нет даже отлаженной юридической процедуры проведения общественных обсуждений<sup>213</sup>. Представители оппозиции в современной России обращают внимание на то, что их предложения по проектам законов, внесенные в ходе их обсуждения, организаторы обсуждения не принимают во внимание<sup>214</sup>. Поговорили, пошумели и забыли.

С. 143

В условиях зависимости значительной части населения (экономической, политической и духовной) от государственного аппарата в административных обществах, бюрократии не трудно обеспечить массовую поддержку своих правотворческих решений. Как следует из отчетов, в 1977 г. в обсуждении проекта Конституции СССР приняло участие свыше 140 миллионов человек, т.е. около 80 % всего населения страны<sup>215</sup>. Обсуждение каких-либо законов в тоталитарном обществе может использоваться аппаратом государства для выявления инакомыслящих и принятия к ним соответствующих мер. Как правило, правящая группа предлагает населению высказать свое мнение по поводу законов, содержащих достаточно абстрактные нормы, которые всегда можно истолковать в нужном смысле через подзаконные акты. Естественно, опасно было бы вынести на обсуждение населения проект закона о поправках к Конституции РФ по вопросу об увеличении срока пребывания на должности Президента РФ с 4 до 6 лет. При обсуждении этого закона Правительству пришлось бы выслушать массу неприятных высказываний в свой адрес, которые ему вовсе не хотелось слышать.

Необходимо сказать о пробуждении гражданской активности в больших городах России. На общественные слушания по тем или иным проектам принятия норм на муниципальном уровне приходит много граждан<sup>216</sup>. Но в России имеется большой опыт по организации мошеннических схем проведения публичных мероприятий. Администрация городов мобилизует на эти общественные слушания нужное количество зависимых от нее муниципальных служащих, которых оказывается больше, чем активных горожан. Это позволяет принимать нужные решения по всем вопросам, выносимым на обсуждение.

Если население страны состоит из пассивных подданных, а не из граждан, то публикации проектов законов для всеобщего обсуждения не привлекают внимания к ним. Сегодня в России вводится трансляция заседаний палат Федерального Собрания по телевидению. Но много ли будет желающих смотреть эти заседания? Демократическая оппозиция порой прикладывает все свои силы к тому, чтобы привлечь внимание населения к принятию в Федеральном Собрании явно недемократических законов, но сталкивается с полным безразличием людей к общественным проблемам. Наличие вполне демократических процедур правотворчества создает только видимость демократии без наполнения их содержанием.

В период разложения административного общества между группами управленцев возникают конфликты. Они представляют населению право выбора между правовой политикой (конкретными проектами законов) большего или меньшего консерватизма. В начале 1850-х гг. перед французами возникла реальная возможность выбора между правовой политикой промонархического Национального собрания и направленной на восстановление цезаризма политической Луи-Наполеона. Население не без участия армии и полиции выбрало второй, менее консервативный путь<sup>217</sup>. Похожий выбор возник у населения России в начале 1990-х гг. В конфликте между просоветской бюрократией, представленной в Верховном Совете России и реформистской бюрократией, объединенной вокруг Б.Н. Ельцина, население, не без участия армии, встало на сторону последнего и одобрило проект Конституции РФ 1993 г. Этот конфликт не исчерпан. Представители коммунистов и сегодня предлагают обществу проекты законов, нацеленные на возврат к более классическому, чем сегодня административному, патерналистскому государству.

Демократизм правотворчества предполагает возможность для граждан публично выражать свое отношение к принимаемым и принятым законам. Конституция РФ дает права гражданам России собираться мирно и проводить митинги, демонстрации, пикетирования (ст. 31). ФЗ РФ «О собраниях, митингах,

<sup>212</sup> Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 144-145.

<sup>213</sup> Поленина С.В. Гласность в работе законодательных (представительных) органов, как способ реализации конституционного принципа народовластия // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Сб. научных статей: Материалы научно-практической конференции, Состоявшейся 13-16 апреля 2009 г. а Российской академии правосудия. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 237.

<sup>214</sup> Правительство вносит законы в интернет // Коммерсантъ. 2012. 2 февраля. С. 3.

<sup>215</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Указ. соч. С. 195.

<sup>216</sup> На общественные слушания о введении института сити-менеджера в Екатеринбурге в 2010 г. пришло около 2 тыс. человек. – Плюснина М. Публичные слушания вводят в рамки закона // Коммерсантъ-Урал, 2013. 24 января. С. 8.

<sup>217</sup> Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. Учебник. В 2 т. Т. 2. М.: ТОН-Остожье, 2001. С. 161-162.

демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>218</sup>, однако, затруднил реализацию этой нормы. Не всегда Государственная Дума за полмесяца вперед утверждает график обсуждения проектов законов. А названный Закон требует от граждан не менее чем за 10 дней подать уведомление на проведение митинга или демонстрации (ст. 7) у стен Государственной Думы. Практика показывает, что чиновники (включая депутатов) не хотят видеть под своими окнами в центре города протестующих против принятия того или иного закона. Они превращают уведомительный порядок проведения публичных мероприятий в разрешительный. Уведомление превращается в прошение, которое нередко отклоняется под тем или иным предлогом. Лиц, собравшихся на улицах и площадях мирно, без полученного на то дозволения начальства задерживают, избивают, привлекают к административной ответственности. Конституционный Суд РФ в своем определении потребовал исправить практику согласования проведения публичных мероприятий<sup>219</sup>, но чиновники на это решение не прореагировали.

С. 144

Надо сказать, что там, где население страны не является народом, потребности в свободе проведения массовых мероприятий нет. Поскольку здесь гражданскую позицию занимает меньшинство, то государственному аппарату не трудно подавить его активность и выставить его перед подданными как группу маргиналов (сегодня) или сумасшедших (в СССР). В Особом административном районе Гонконг, находящимся под управлением коммунистического Китая в 2002 г. правительство решило принять закон о национальной безопасности, существенно ограничивающий права граждан. На улицы столицы вышли тысячи протестующих и правительство пошло напятую<sup>220</sup>. В последние годы в России постоянно принимаются законы, ограничивающие политические свободы, но с протестом против них выходят единицы. В 2004 г. был принят 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», который лишил граждан права избирать глав регионов, т.е. важнейшего политического права, на котором основана демократия и республика. Страна практически вернулась к своему имперскому состоянию. Но большинство населения даже не заметило этих изменений. Это не удивительно. Во Франции, в свое время, за присвоение Бонапарту титула императора проголосовало 3 млн. 572 тыс. На защиту республики встали только 2 тыс. 579 голосов<sup>221</sup>. Судя по всему, современная Россия находится сегодня приблизительно на том же уровне общественного развития, что Франция в начале XIX в.

Административные государства легко имитируют публичную поддержку подданными принимаемых государственным аппаратом законов. В 1977 г. в СССР было проведено более 450 тысяч открытых партийных собраний, на которых подданные дружно поддерживали проект новой Конституции СССР<sup>222</sup>. Сегодня эта практика сбора зависимых от государственного аппарата людей на митинги и демонстрации, поддерживающие законодательную политику правящей группы, восстанавливается. На это выделяются соответствующие материальные и организационные ресурсы.

Основной формой осуществления власти народа во всем мире является представительная демократия, предполагающая, что большая часть норм права принимается парламентом и иными легислатурами. Но если население страны не стало народом, то здесь не может появиться и парламент. В 1728 г. для создания свода отечественных источников права велено было выслать к Москве из офицеров и из дворян добрых и знающих людей из каждой губернии по 5 человек за выбором от шляхетства. Выборные не явились. Власти в наказание брали у них дворовых людей и жен и сажали под караул. К ноябрю собралось 24 человека, но и те оказались негодными. 16 мая 1729 г. их отпустили домой и выбрали других от губернии по 2 человека. Дело опять кончилось ни чем<sup>223</sup>. В СССР политика создания имитационных представительных органов была более успешной. К 1987 г. в стране было создано 50 тысяч Советов различных видов, в которых числилось работающими 23 миллиона депутатов<sup>224</sup>. Они эффективно имитировали участие широких масс населения в правотворческом процессе. Везде, где население не стало народом, представительные органы формируются под контролем верховной власти правителя и его аппарата (управляемые выборы) из их доверенных лиц (номенклатурные депутаты). Через них правитель и его бюрократия принимают нужные им нормативные акты. Эти акты разрабатываются в недрах аппарата правителя и затем поступают в представительный орган. Фактически последние осуществляет не законотворческую, а законорегистрационную функцию. Депутаты таких представительных органов при правителе выполняют так же совещательную и лоббистскую функцию. Они помогают правителю и его чиновникам творить законы. Такого рода законотворчество осуществлялось и раньше. В 1767 г. Екатерина II собрала из выборных от всех сословий Комиссию, которая должна была выработать новый кодекс законов, вместо Уложения 1649 г. Императрица дала депутатам «Наказ», в котором отразила основные требования к новому кодексу. Потом она писала: «Мое собрание депутатов вышло удачным,

<sup>218</sup> ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 8 июня 2012 г.) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>219</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2009.

<sup>220</sup> Ngok Ma Hong Kong's democrats divide // Journal of Democracy. Vol. 22. Iss. 1. 2011. January. P. 57.

<sup>221</sup> Манфред А. Наполеон Бонапарт. М.: Мысль, 1998. С. 342.

<sup>222</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Указ. соч. С. 194.

<sup>223</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс». 1995. С. 276.

<sup>224</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Указ. соч. С. 200.

потому что я сказала им: знайте, вот каковы мои начала; теперь выскажите свои жалобы, где башмак жмет вам ногу? Мы постараемся это поправить»<sup>225</sup>. Приблизительно такая же ситуация сохраняется в современной России. Президент РФ дает Федеральному Собранию свои «наказы» в ежегодном послании к Федеральному Собранию и в других своих выступлениях. Депутаты Государственной Думы воплощают эти указы в законы, одновременно пытаясь лоббировать собственные интересы. Если такого рода правотворчество называть демократией, то необходимо признать, что мусульманские страны давно практикуют ее у себя. С древних

С. 145

времен в них имеет место такой институт, как шура – совещательный орган при правителе, состоящий из уважаемых в обществе людей.

М.М. Сперанский откровенно писал, что правителю нужен послушный представительный орган для принятия непопулярных решений, возлагающих на население дополнительные тягла. «Таким образом, власть державная сохранит к себе всю целостность народной любви, нужной ей для «счастья самого народа»<sup>226</sup>.

Одной из форм имитации демократии в правотворчестве, изобретенной в СССР, является наполнение депутатского корпуса законодательных органов представителями рабочих и крестьян, которые ни чего не понимали в политике и слепо голосовали за все проекты законов, которые разрабатывал аппарат государства. Сегодня пытаются возродить эту практику, дополнив ее заполнением депутатских мест в Государственной Думе известными спортсменами и артистами.

Население, не превратившееся в народ, руководствуется монархической или вождистской идеологией (вера в «добраго царя») и больше доверяет правителю, чем своим представительным органам. Оно добровольно отказывается участвовать в управлении государственными делами и либо не ходит на выборы или голосует за тех, на кого указал правитель, как на своих доверенных лиц. Например, в России большинство отказалось поддержать движение «за честные выборы». Пока в мире высокие цены на нефть и благосостояние людей растет, их устраивают и не честные выборы в органы власти.

Модель электорального авторитарного режима<sup>227</sup> предполагает порядок, при котором правящая группа проводит управляемые выборы и допускает в представительный орган (в отличие от СССР) слабую и «ручную» оппозицию, которая сигнализирует правителю о его слишком непопулярных решениях. Это обеспечивает рост эффективности управления подданными, не допускает накала недовольства «хозяином». Екатерина II писала, что Комиссия из выборных 1767 г. подала ей «свет и сведения о всей империи, с кем дело имеем и о ком пешишь должно»<sup>228</sup>.

Теория демократии доказывает, что демократизация правотворчества связана с децентрализацией правового регулирования, с передачей правотворческих функций в регионы и на места. Однако, в странах, где население не стало народом, децентрализация управления обществом приводит только к росту власти местной бюрократии, которая в еще большей степени оторвана от общества, чем центральная. Это ярко проявилось в России в 1990-е гг. Конституционному Суду РФ пришлось защищать от региональной бюрократии принципы местного самоуправления<sup>229</sup>, ограждать население некоторых регионов от поборов, которые начали производить местные «бароны», дорвавшись до власти<sup>230</sup>, защищать право избирать и быть избранным<sup>231</sup>.

Сегодня большинство стран, где не сформировался народ, перешло от прямого подавления недовольства подданных к имитационным формам демократии. Классически авторитарные режимы заменяются мягким авторитаризмом, который предполагает участие населения в правотворчестве. Доктрина управляемой демократии была открыто провозглашена в Индонезии генералом Сухарто в 1950-х гг. Для многих стран сегодня характерен гибридный авторитаризм<sup>232</sup> при котором правящая группа для удержания власти в стране использует некоторые элементы демократии (или создает видимость их использования).

Итак, демократизм правотворчества нельзя ввести с помощью позитивного права, путем установления демократических процедур правотворчества. При отсутствии превращения населения в народ, все демократические институты и процедуры становятся средством имитации демократии.

<sup>225</sup> Ключевский В.О. Указ. соч. С. 802.

<sup>226</sup> К истокам российского конституционализма // Конституционный вестник. 1991. № 9. С. 34.

<sup>227</sup> Гельма В. Трещины в стене // Pro et contra. 2012. № 1-2. С. 94-95.

<sup>228</sup> Ключевский В.О. Указ. соч. С. 802.

<sup>229</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года // Вестник КС РФ. 1996. № 1. С. 34-47; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 54. Ст. 708; Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 года // Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 13-18 и др.

<sup>230</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 года // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

<sup>231</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 1994 г. // Вестник КС РФ. 1994. № 6; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 года № 15-П // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 334 и др.

<sup>232</sup> Ngok Ma Hong Kong's democrats divide // Journal of Democracy. Vol. 22. Iss. 1. 2011. January. P. 55.

#### 14. Денисов С.А. Правовая политика, направленная на устранение конкурентной политической системы

Тезисы выступления в Омской академии МВД России. Октябрь 2013 г.

В России твердо укрепилась политическая система, в которой Лидеру нации и его «партии власти» нет альтернативы. Оппозиция играет роль «актеров второго плана», по жизни неудачников. Ротация кадров возможна только сверху вниз, от начальника к подчиненному. Неконкурентная по сути политическая система прикрыта управляемыми выборами, в ходе которых сама собой разумеется победа незаменимого вождя или назначенного сверху кандидата. Неожиданные победы оппозиционных лидеров допускаются только на уровне формирования органов местного самоуправления. Но и там они очень редки и составляют исключения из правил.

Какие правовые меры обеспечивают такое положение?

1. Запрет навязывания обществу государственной идеологии (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ), свобода мнений (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ), свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ) не подкреплены конкретизирующими правовыми нормами и остаются декларативными. Государственным органам не запрещается создавать свои каналы распространения государственной идеологии, создавать аффилированные частные организации, с помощью которых они эффективно манипулируют общественным сознанием, навязывают большинству членов общества идеи вождизма, апологии власти правящей группы. Это приводит к монополизации информационного пространства страны (государственные и связанные с ним организации, распространяющие информацию имеют доминирующее положение на информационном поле – захватили по приблизительным подсчетам до 80 % информационного пространства) и превращению оппозиции в маргиналов, которые не могут довести свои идеи до больших групп населения, не могут эффективно конкурировать с государственными органами на этом поле даже во время проведения выборов в органы власти.

2. Нормы хозяйственного права обеспечивают контроль государственных органов и их должностных лиц за основной частью предпринимателей. Успех их деятельности полностью зависит от благосклонного отношения к ним государственной и муниципальной бюрократии, которая может создать предпринимателю режим наибольшего благоприятствования, а может полностью разорить его. Антимонопольное законодательство не обеспечивает борьбы с государственным монополизмом и частными монополистическими предприятиями, находящимися под опекой высоко стоящих чиновников. Устранение, в основном, конкуренции на экономическом поле приводит к отсутствию конкуренции на политическом поле. Оппозиция в России не имеет достаточной финансовой базы. Оказывать ей материальную помощь для предпринимателей не безопасно. С другой стороны монополисты, получающие сверхприбыли, обеспечивают известное партеобразное объединение бюрократии почти неограниченными финансовыми возможностями.

3. Законодательство о политических партиях (ФЗ «О политических партиях») в течение нулевых годов позволило устранить с политической арены реально оппозиционные партии, оставив в живых только «партии его величества», согласившиеся с ролью «актеров второго плана». Они обеспечивали видимость конкуренции на выборах, но не претендовали на победу. Процесс партстроительства был заморожен на несколько лет. Жизнь разрешенных партий развивалась на основе «железного закона олигархии». Частичное восстановление в 2012 г. действия конституционных норм о многопартийности (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ) и свободе объединений (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ) пока не привело к созданию сильной оппозиции. Наоборот, она расплыла свои силы между множеством партий (на что и рассчитывал законодатель).

4. В США многочисленным резервом кандидатов в Президенты являются губернаторы штатов. Отказ от выборности глав регионов в 2004 г. (Федеральный Закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ) привел к тому, что их должности заняли чиновники, лично преданные Лидеру нации. Конкурировать со своим начальником они не могли. Оппозиционные кандидаты, не прошедшие школы управления большими регионами не могут стать серьезными конкурентами правителю. Он стал незаменим. В условиях свободной конкуренции на должность главы государства могли бы претендовать представители крупного бизнеса. Но как было сказано выше, хозяйственное право России не обеспечивает ни свободной конкуренции, ни защиты частной собственности от посягательства на нее со стороны государственной бюрократии. Крупным бизнесом в России могут заниматься только лица, лояльные правителю. Дело М. Ходорковского имеет характер правового прецедента. Оно наглядно показало, что будет с человеком, претендующим на самостоятельную роль в политической жизни.

Восстановление конституционного права быть избранным на должность главы региона носит декларативный характер. Введенный «муниципальный фильтр» позволяет допускать к выборам только кандидатов, согласованных с Администрацией Президента РФ. Пока эти выборы носят управляемый характер и на них побеждают кандидаты, назначенный Президентом РФ и его Администрацией.

В 1990-е гг. конкуренцию действующим главам регионов создавали главы крупных городов региона (столицы региона), имеющих собственную финансовую базу. Сегодня главы регионов настоятельно рекомендуют представительным органам муниципалитетов отказаться от выборов глав муниципалитетов в крупных городах, заменив их мэрами назначаемыми депутатами и главами администраций, выдвигаемых конкурсной комиссией в тиши кабинета (это позволяет сделать ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.). Фактически эти должности занимают чиновниками, которых рекомендует глава региона. Таким образом, глава региона не допускает появления в своем регионе сильного конкурента, знающего экономику и известных людям региона.

Действующее в России избирательное законодательство (в первую очередь ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ») настолько подробно урегулировало всю процедуру выборов, что избирательным комиссиям не составляет труда лишить почти любого человека пассивного избирательного права на основании того, что он нарушил какую-нибудь из многочисленных норм. Это устраняет свободу выборов в России, продекларированную в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ. Как уже отмечалось, нормы права создают условия, при которых оппозиция лишена финансовых, организационных и информационных ресурсов, которые позволяли бы ей на равных конкурировать с представителями административного класса.

5. В 1990-е гг. оппозиция в России рождалась в регионах и на местах. Сегодня Бюджетный и Налоговый кодекс РФ обеспечивают полную финансовую зависимость этих регионов и мест от воли выше стоящего начальства. Победа оппозиционного лидера опасна для региона или муниципалитета. Он может лишиться финансовой поддержки сверху (трансферты), а за счет собственных поступлений могут выжить только 3-4 региона страны и десяток крупных городов.

6. Конституция РФ не является надежной защитой от введения в стране неконкурентной политической системы. Но при желании ее нормы можно было бы толковать в пользу защиты конкуренции на политическом поле. Однако, Конституционный Суд РФ находится в таком положении, что он не в состоянии встать на сторону демократии и республики. В своих постановлениях он вынужден был поддержать ограничение свободы выборов в органы власти (Постановление от 30.10.2003 N 15-П), устранение свободы объединения в политические партии (Постановление от 1 февраля 2005 г. N 1-П; Постановление от 16 июля 2007 г. N 11-П), устранение выборов глав регионов (Постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П). В США, судьи Верховного Суда не являются назначенцами действующего Президента. В России больше половины состава Конституционного Суда назначены при участии действующего Лидера нации. Естественно, приостановление работы Конституционного Суда РФ в 1993 г. имело прецедентный характер. Все понимают, что это может повториться.

Из сказанного следует, что действующее в России право обеспечивает интересы административного класса, направленные на недопущение появления в России конкурентной политической системы.



## **15. Денисов С.А. Россия должна быть демократическим государством! // Право в современном мире: 20 лет Конституции РФ. Материалы международной научно-практической конференции 6 декабря 2013 г. В 2-х ч. Ч. 1. Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС, 2013. С. 37-44.**

С. 37

Аннотация

Конституция РФ закрепляет обязанность всех стремиться к тому, чтобы Россия стала демократическим государством. Неконституционными поэтому следует признать законы и деятельность, направленные на ограничение демократических свобод. Мешать движению России к демократии может определенный характер правосознания, особенно высших должностных лиц, призванных защищать Конституцию.

Ключевые слова: Конституция, демократия, конституционность норм законов, деятельности, правосознания.

Ст. 1 Конституции РФ декларирует, что Россия есть демократическое государство. Что это означает? Норма права не должна что-то утверждать. Она должна быть либо обязывающей, либо управомочивающей. Автор данной статьи считает, что ст. 1 Конституции РФ содержит обязывающую норму права. Россия должна быть демократическим государством. Требование обращено ко всем субъектам государственного права: обществу, государству, его должностным лицам, к индивидам. Оно относится к категории мягких норм, поскольку невозможно заставить население (отдельные группы общества) с помощью каких-либо санкций поддерживать демократию в стране. Фактически, в современных условиях невозможно применить какие-либо санкции к органам власти, высшим должностным лицам, нарушающим демократические требования. Сегодня мы не можем быть уверены, что судебные органы России готовы встать на защиту демократии и признать какую-то деятельность или нормативный акт нарушающим требования демократии. В наших силах лишь в рамках научного исследования дать научную квалификацию поведения субъектов права, норм права, правовых состояний, правового и политического сознания с точки зрения их соответствия идеалам демократии или отступления от них.

В юридической науке и на практике нет единства в понимании требования, закрепленного в ст. 1 Конституции РФ. Толкование этой нормы зависит от убеждений автора, от того, является он сторонником демократии или нет. Противники демократии, которые вынуждены терпеть названное требование Конституции РФ, доказывают, что есть какие-то рамки отношений, которые можно, пусть с натяжкой, признать демократическими (например, «суверенной демократией»). Законы и действия, направленные против демократии, но не наносящие, с их точки зрения ей смертельного удара они признают не противоречащими Конституции. Автор данной статьи, как сторонник демократии, считает, что требование статьи 1 Конституции РФ следует понимать, как обязанность всех субъектов принимать все возможные меры для реализации идеала демократии. Допустимы могут быть только такие деяния, не направленные на движение к идеалу демократии, которые вызваны крайней необходимостью (связаны с защитой иных конституционных ценностей). С этих позиций автор предлагает оценить деятельность разных субъектов права в России и результаты их деятельности, в частности в виде нормативных актов.

В России нет демократических традиций. Поэтому не следует ожидать того, что все субъекты права станут исполнять свою обязанность и действовать в интересах демократизации страны. В нашей стране уже более ста лет (начиная с Манифеста царя 17 октября 1905 г.) осуществляется имитация демократических действий.

Нарушать требования демократии легко, поскольку нет единого понимания того, что такое демократия. Для упрощения задачи понимания этого идеала можно свести демократию к реализации основных политических прав и свобод, которые уже давно стали универсальными: свобода мысли и слова (закреплена в ст. 29 Конституции РФ), свобода объединения в политические организации (закреплена не очень качественно в ст. 30 Конституции РФ), свобода мирных собраний (ст. 31 Конституции РФ закрепляет только право собираться мирно), свободные выборы (закреплено в ст. 3 и 32 Конституции РФ), свобода обращения в органы власти со своими требованиями (ст. 33 Конституции РФ дает только право на обращение).

Не всегда принято различать свободу и право. А разница между ними колоссальная. Свобода предполагает общедозволительный тип правового регулирования, при котором субъект, имеющий свободу, может делать все, что прямо не запрещено законом, имеющим конституционный характер. Право предполагает разрешительный тип правового регулирования, при котором субъекту позволено совершать какие-то действия в рамках каких-то границ, каким-то определенным способом. Все, что прямо не разрешено законом – запрещено.

Нет ни какого сомнения, что в условиях демократии должна обеспечиваться свобода мысли, а не право мыслить определенным образом. Ст. 30 Конституции РФ, не ясно, по каким причинам, закрепила только право объединяться, а не свободу объединения. Но Конституционный Суд РФ

С. 38

исправил положение и в своем постановлении указал, что ст. 30 Конституции РФ следует понимать как закрепляющую свободу объединения [1, с. 28-38].

Проблемным является вопрос о том, должно ли в демократическом государстве закрепляться только право собираться мирно (ст. 31 Конституции РФ) или по аналогии с толкованием ст. 30 Конституции РФ Конституционным Судом РФ следует считать, что в ст. 31 закреплена свобода мирных собраний. Если речь идет о встрече девушки и парня у фонтана, то нет сомнения, что у них должно быть не право, а свобода, которую можно ограничить только в исключительных случаях, например, при ремонте фонтана. А как поступить законодателю, если речь идет о многотысячном митинге по спорному вопросу, когда ожидается в этом же месте собрание противников митингующих? Здесь свободу собирающихся явно следует ограничить правом на какие-то действия. Но при демократии – это исключительные случаи, которые могли бы быть урегулированы законом, делающим исключение из общей свободы. Таким образом, учитывая то, что все нормы Конституции РФ должны соответствовать требованиям главы 1 Конституции РФ (закреплено в ч. 2 ст.

16 Конституции РФ), можно сделать вывод, что ст. 31 и ст. 33 Конституции РФ следует понимать как дающие свободу мирных собраний и свободу обращения в органы власти.

С этой точки зрения следует оценивать законы Российской Федерации, изданные якобы в целях реализации норм Конституции РФ, но фактически пытающиеся помешать реализации ее норм.

Лучший пример обеспечения конституционных свобод дает Поправка I Конституции США. Она запрещает Конгрессу США издавать законы, относящиеся к установлению религии или запрещающие свободное исповедование оной, ограничивающие свободу слова или печати либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб [2, с. 173]. Хотелось бы, чтобы Конституция России имела такую норму права, вместо дарованных государством политических прав граждан. Такая норма могла бы остановить поток законов, фактически ограничивающих демократические свободы в России. Но сегодня, вместо этой нормы Конституционный Суд РФ в своем постановлении закрепил прямо противоположную правовую позицию, согласно которой Федеральное Собрание РФ не только имеет право, но и обязано принимать законы, фактически ограничивающие политические права граждан исходя из сложившейся политической ситуации [3]. Конституционный Суд РФ проигнорировал положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, указывающей, что такие ограничения могут осуществляться только в исключительных случаях. Они не должны основываться на политической доктрине «хотели как лучше...». Суд проигнорировал положение ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, запрещающей издавать законы, умаляющие права и свободы человека и гражданина. На основании этого следует признать названную правовую позицию Конституционного Суда РФ явно антидемократической и антиконституционной. Законов, закрепляющих порядок использования свободы, вообще быть не должно. Вводя определенный коридор, в рамках которого могут действовать управомоченные субъекты, законодатель устраняет саму свободу. Рассмотрим данное положение на конкретных примерах.

ФЗ «Об общественных объединениях» [4] закрепляет порядок реализации гражданами права на объединение, порядок создания, деятельность, реорганизацию и ликвидацию общественных объединений (ст. 1 ФЗ), закрепляет права и обязанности объединений (ст. 27, 29 ФЗ). Ст. 27 ФЗ откровенно вводит разрешительный тип регулирования деятельности объединений. В ней сказано: «Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений». Все это означает, что законодатель исходит не из свободы объединения и свободы деятельности объединений, закрепленных в ст. 30 Конституции РФ, а из права граждан и объединений, подаренного законодателем. Все, что он счел (исходя из собственного усмотрения) не нужным, излишним, – незаконно и запрещено. Таким образом, сама концепция названного закона неконституционна и направлена на ограничение демократических свобод. Этот закон следовало бы назвать: «Об ограничениях свободы объединения граждан и свободы деятельности общественных объединений».

Исходя из конституционной свободы объединения и свободы деятельности объединений в России можно издавать только нормы охранительного характера (в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), в которых определяются вредные для демократического общества, а значит запрещенные деяния (объединения). Эти нормы должны исходить из перечня запретов на объединение, помещенного в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ. Эти нормы могут находиться в Уголовном кодексе РФ, в Кодексе об административных нарушениях, может быть в Гражданском кодексе РФ. Но принимать специального федерального закона для них нет необходимости. Общественные объединения должны интересовать законодателя только как субъекты гражданского права. Для регулирования их деятельности достаточно Гражданского кодекса РФ. В рамках гражданского права они, если хотят, могут регистрироваться как юридические лица и ни какой иной регистрации от них требовать нельзя.

Для сторонников демократии очевидно, что большинство норм ФЗ «Об общественных объединениях» направлены против демократии. Законодатели решили задушить общественные объединения в своих объятиях и это у них получилось. После принятия ФЗ «О внесении изменений в

С. 39

некоторые законодательные акты РФ» [5], в стране было ликвидировано несколько сот тысяч общественных объединений, которые не вписались в его нормы и оказались вне закона [6, с. 2]. Здесь можно говорить не только об устранении свободы объединения, но и о существенном ограничении права на объединение.

Для любого демократа ясно, что ФЗ «Об общественных объединениях» писался бюрократией, которая видит в общественных объединениях своего опасного врага, способного отнять у нее власть. Поэтому данный Закон исходит из презумпции виновности объединения в посягательстве на власть бюрократии. Каждое объединение людей при его регистрации должно доказать, что оно не будет приносить вреда бюрократии. Регистрирующая бюрократия не регистрирует его, пока оно в своем уставе не даст определенных гарантий, что не будет посягать на власть бюрократии. ФЗ дает широчайшие возможности бюрократии не регистрировать объединение, например, под предлогом не соответствия устава объединения Конституции и законам (ст. 23 ФЗ). Абстрактность норм Конституции и законов позволяет бюрократии толковать их в своих интересах. В демократическом государстве бюрократия должна доказывать в суде, что устав объединения граждан не соответствует каким-то положениям Конституции и законов. В России объединение граждан должно обращаться в далеко не независимый от бюрократии суд и доказывать, что оно не собирается нарушать нормы Конституции и законов (в просторечии это называется «докажи, что ты не верблюд»).

Поскольку общественные объединения в России рассматриваются как опасные для бюрократии субъекты, то Закон ставит их под строгий административный надзор (ст. 29 ФЗ). Они должны систематически отчитываться о своей деятельности и доказывать, что не приносят бюрократии вреда. Бюрократия имеет право проводить проверки подозрительных с ее точки зрения общественных объединений по собственной инициативе. Объединение может быть ликвидировано не в связи с совершением им общественно вредной деятельности, а по формальным основаниям, например, за нарушение формальных процедур, за нарушение своего собственного устава и т.д. (ст. 42 и 44 ФЗ). Введение такой формы ответственности позволяет бюрократии существенно осложнять работу объединений или даже ликвидировать объединения направленные на защиту демократии и Конституции РФ. В первую очередь преследованию подвергаются правозащитные организации и объединения распространяющие демократические идеалы в обществе. Поскольку эти объединения не находят финансовой поддержки внутри России и осуществляют свою деятельность на деньги зарубежных грантодателей, то существенным ударом по ним стал ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ [7, с. 6]. Он постарался опорочить эти объединения в глазах населения, наклеив на них ярлык «иностранцы», что в русском языке, в отличие от английского, в первую очередь означает шпионы зарубежных разведок [8, с. 18]. История 1930-х гг. СССР, когда на противников правящей группы наклеивали ярлыки «враг народа», «шпион германской или английской разведки», повторяется. Кроме наклеивания ярлыка, названный Закон вводит для грантополучателей еще более сложный порядок отчета о расходовании денег. Это вынуждает общественные объединения отказываться от зарубежной помощи и сворачивать свою деятельность в России. Российское государство в лице прокуратуры, Министерства юстиции, судов, преследуя такие организации как «Голос» [9], «Мемориал» наглядно показывает, что оно считает вредным для себя борьбу этих организаций за честные и свободные выборы, их правозащитную деятельность.

Демократия не может существовать без объединения разных групп общества и коллективного отстаивания своих интересов. Деятельность государства, направленная на воспрепятствование объединению граждан в союзы должна быть признана антиконституционной, нарушающей требования ст. 1 и 30 Конституции РФ.

Как известно, советское тоталитарное государство уничтожало только независимые от него объединения людей. Одновременно, оно насаждало объединение людей в подконтрольные ему организации (профсоюзы, молодежные, женские объединения) [10, с. 226]. Сегодня мы видим частичное восстановление этой политики. Государство выделяет деньги на содержание клиентистских объединений [11, с. 11], его должностные лица прямо участвуют в создании и деятельности ряда объединений (например, «Общероссийский народный фронт» [12, с. 1-2], Движение «В защиту человека труда» [13, с. 12]. Государственные чиновники открыто нарушают требования равенства общественных объединений (закреплено в ч. 4 ст. 13 Конституции РФ), создавая привилегии для опекаемых ими организаций [14, с. 8]. Вся эта практика не имеет ни чего общего с демократией и должна быть признана неконституционной.

Такой же ряд оснований имеется для признания неконституционным и посягающим на идеал демократии ФЗ «О политических партиях» от 11 июня 2001 г. (в редакции от 7 мая 2013 г.) [15]. Политическая партия – это вид объединения граждан и она должна создаваться ими свободно, а не в рамках коридора, установленного законодателем, который не заинтересован в свободе создания партий и в многопартийности.

Свобода

С. 40

в этой сфере явно приведет к потере депутатских мест теми, кто сегодня представляет разрешенные партии или партеобразное объединение. Свобода предполагает, что партии не обязаны регистрироваться в государственных органах, фактически, получая разрешение бюрократии на свое существование и свою деятельность. Право партии участвовать в выборах в органы власти того или иного уровня должно возникать в связи с голосованием за нее определенного числа избирателей, а не в связи с разрешением, выданным государственной бюрократией. Не нужно ни какого сбора подписей граждан, которые затем признает или не признает бюрократия избирательных комиссий. Любая партия должна проверить свои силы сначала на местных выборах. Набрав определенное число голосов, она получает право участвовать в региональных выборах, а затем и на федеральном уровне. Этот естественный отбор должен быть закреплен в законодательстве о выборах, не в специальном законе о партиях.

Свобода создания партий, вытекающая из ст. 1 (демократия) и ст. 30 (свобода объединения) Конституции РФ предполагает, что граждане имеют право создавать такие партии, какие им вздумается: местные, региональные, межрегиональные (запрещенные ст. 3 ФЗ «О политических партиях»), федеральные, с индивидуальным или коллективным (как Лейбористская партия в Великобритании) членством. Государство не имеет право требовать от граждан создавать массовые партии с фиксированным членством (даже в количестве 500 человек), поскольку регистрация членов партии, а тем более, сообщение о них в государственные органы является откровенным контролем за мыслями и идеологическими убеждениями людей, нарушающим свободу мысли (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ) и ограничивающим идеологическое многообразие (ч. 1 ст. 13 Конституции РФ). К сожалению Конституционный Суд РФ в силу различных причин отказался защищать эти демократические ценности [16, с. 2-8], посчитав, что их ограничение не станет смертельным ударом для демократии России и жизнь в ней после этих ограничений будет еще теплится.

Запрет создания партий по признакам расовой, национальной или религиозной принадлежности видимо можно оправдать тем, что такие партии посягают на равенство граждан (закрепленное в ст. 19 Конституции РФ), явно будут нацелены на разжигание расовой, национальной и религиозной розни, что запрещено ч. 5 ст. 13 Конституции РФ. Этот запрет обоснован не просто теоретическими предположениями, а практикой современной российской жизни, ростом конфликтов на национальной и религиозной почве.

Ни какого закона о партиях, устанавливающего порядок их создания и деятельности, закрепляющего их права и обязанности не должно быть, поскольку он неизбежно устраняет свободу объединения и свободу деятельности партий (вводит разрешительный вместо общедозволительного типа правового регулирования). Наиболее ярко свободу деятельности партий нарушает ч. 5 ст. 24 ФЗ «О политических партиях», обязывающая их осуществлять ротацию руководящих кадров, откровенно вторгающаяся в их внутреннюю жизнь.

Демократия в России нуждается в особых мерах защиты от захвата власти в стране бюрократией, которая по-прежнему представляет собой самый интеллектуально развитый и организованный класс страны. История СССР и других стран показывает, что захват всей полноты власти в стране может осуществляться партеобразным объединением бюрократии, типа Коммунистической партии Советского Союза. Норма, закрепленная в ч. 4 ст. 3 Конституции РФ (запрет захвата власти) нацелена на предотвращение этого, но оказывается слишком абстрактной. Конституции иных стран, учитывающие исторический опыт, яснее закрепляют запрет на захват власти каким либо лицом или партией. Ст. 6 Конституции Турции от 7 ноября 1982 г. требует, чтобы суверенитет не присваивала себе какая-либо личность, группа или социальный класс. Ч. 4 ст. 68 Конституции Турции запрещает политическую деятельность, наносящую вред суверенитету, в том числе в форме деятельности партий, преследующих цель установление господства одного социального класса или группы или диктатуры [17, с. 4]. Сегодня, для сторонников демократии, очевидно, что на роль КПСС в современной России претендует «Единая Россия», созданная по инициативе главы государства, действующая при поддержке государственных органов (Администрация Президента РФ не скрывает, что она направляет деятельность аппарата «Единой России» [18, с. 1,2.] и объединяющая в первую очередь представителей административного класса и клиентелу бюрократии. Для ликвидации власти бюрократии в России следует принять закон о запрете государственным органам, должностным лицам оказывать любые формы поддержки каким-либо партиям, быть членами партий. Федеральный закон должен четко отделить политиков (члены партий на государственных должностях) от государственных служащих (бюрократия). Президент РФ, как член партии может агитировать голосовать за свою партию, но не может использовать государственных служащих, работающих в его Администрации для руководства своей партией. Он не должен использовать имеющийся у него административный ресурс для помощи своей партии. Попытки это сделать должны караться отрешением его от должности. Партия бюрократии и ее клиентелы должна быть в России вне закона, как посягающая на основы демократии (нарушение ст. 1 и ч. 4 ст. 3 Конституции РФ).

Для сторонников демократии в России ясно, что ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в редакции от 8 июня 2012 г.) [19] нацелен на борьбу с демократическим движением. Правящая группа устранила свободные выборы в стране, взяла под контроль основные каналы распространения информации, и оппозиции остался

С. 41

единственный путь заявить о себе – выйти на улицу. Опыт ряда стран показал (Португалия 1975 г., Филиппины 1986 г., страны Восточной Европы в начале 1990-х гг.), что выход людей на улицу подчас является единственной возможностью свергнуть диктатора. В России учли этот опыт и в названном Федеральном законе постарались закрыть все возможности для оппозиции ярко заявить о себе. Закон не запретил собрания, не уничтожил демократию вовсе. Он поставил право граждан собираться мирно в зависимость от воли бюрократии, которая может разрешить собрание на улице (разрешение прикрито словом «согласовать»), а может запретить это собрание под каким-либо благовидным предлогом (ст. 5, 7-9 ФЗ). В демократической стране чиновники должны доказать в суде, что необходимо запретить то или иное собрание (а запрещать сходки нацистов и других врагов Конституции надо) для защиты конституционных ценностей. В современной России инициаторы собрания должны доказать в суде, что они намерены действовать в рамках Конституции. Опыт круглосуточных акций с требованием отставки того или иного диктатора, отмены сфальсифицированных выборов подтолкнул российского законодателя к запрету таких акций (разрешение собираться только с 7 до 22 часов, закрепленное в ст. 9 ФЗ очень похоже на введение комендантского часа по всей стране). Страх даже перед маленькими группами организованных людей заставил законодателя запретить шествовать по улицам даже двум человекам с плакатами (демонстрация) без уведомления о том муниципальных органов власти за 10 дней (ч. 1 ст. 7 ФЗ). Ст. 20.2.2 КоАП РФ (в редакции от 2 июля 2013 г.) [20] сегодня позволяет привлечь к ответственности человека (наказание от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов), который организовал коллективный поход в кинотеатр (одновременное пребывание или передвижение граждан в общественных местах), если один из собравшихся, например ступил на газон и помял траву или собравшиеся стоят около дверей в кинотеатра и затрудняют проход в него другим посетителям (причинение вреда зеленым насаждениям либо создание помех движению пешеходов). Понятно, что данная норма нацелена на избирательное применение не к обывателям, а к тем, кто устраивает гуляния протеста против каких-либо действий бюрократии. Все это указывает на наличие в России признаков полицейского, а не демократического государства. К сожалению, Конституционный Суд РФ не осмелился встать на защиту свободы мирных собраний и признал положения ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

пикетированиях» соответствующим Конституции РФ в прочтении ее большинства судей Конституционного Суда. Только судья А.Л. Кононова, в своем особом мнении попытался доказать, что данный Закон является неконституционным. Он считает, что Конституционный Суд РФ в своем Определении от 2 апреля 2009 года № 484-О-П встал на защиту «циничного и ничем не ограниченного произвола исполнительных органов власти», которые исходя из собственных интересов разрешают или запрещают проведение публичных мероприятий в городах страны [21].

Под предлогом устранения нечестных выборов законодатель России подробно урегулировал весь процесс выборов в органы власти (в первую очередь, в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. (в редакции от 7 мая 2013 г.) [22]). Естественно, контроль за чистотой выборов взяла на себя бюрократия, контролирующая избирательные комиссии. В результате, вместо свободных выборов в России проводятся управляемые выборы, результат которых заранее предreshон. Сторонникам демократии приходится выбирать между свободой выборов, при которой неизбежно начинают применяться не честные приемы («черные технологии») и властью бюрократии при проведении выборов. Представляется, что власть бюрократии сегодня более опасное для демократии явление, чем нечестные действия участников выборов. Недостойных кандидатов на выборные должности должны отсеивать избиратели, а не чиновники в избирательных комиссиях. Лица не уважающие Конституцию (нацисты, коммунисты-сталинисты) должны открыто, а не с помощью бюрократических проволочек, лишаться пассивного избирательного права. С попадающими в органы власти представителями криминала должны бороться правоохранительные органы, проверяя каждое их решение, касающееся финансов или распределения иных материальных благ. Выводить их на чистую воду должны свободные от чиновничьей цензуры журналисты в ходе проведения журналистских расследований. Этот жанр журналистики, под давлением бюрократии и органов репрессий, почти исчез в России.

К ограничению демократии в России ведут не только нормы законов, но и их отсутствие. Закон «О средствах массовой информации» от 21 декабря 1991 г. (в редакции от 2 июля 2013 г.) [23] должен быть изменен в сторону введения запрета для государственных и муниципальных органов учреждать средства массовой информации и оказывать им материальную поддержку. Для того, чтобы реализовать запрет установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ) необходимо, чтобы в России остались только частные средства массовой информации, которые не должны быть монополизированы отдельными лицами или группами. Для выживания местных газет, которые сегодня финансируются из местных бюджетов и за это славят местное начальство, достаточно не брать с них налоги.

Противники демократии в России отождествляют ее с охлократией и безответственной реализацией свободы. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин заявляет, что если

С. 42

бы в Веймарской Германии не было демократии, то Гитлер бы не пришел к власти [24, с. 3]. Для демократически мыслящего человека ясно, что захват власти Гитлером произошел не в результате демократизма Германии, а в результате того, что демократия (и демократы) не смогла себя защитить. Этот урок должен быть усвоен в России. Демократия – это не формальные процедуры, которые позволяют прийти к власти диктатору, а комплексный институт, обеспечивающий власть народа, а не охлоса. История показывает, что врагами демократии всегда были нацисты и коммунисты. Если они не представляют угрозы для демократии и Конституции, то им можно разрешить пользоваться демократическими правами. Но если возникает угроза прихода их к власти, то демократия должна принять самые жесткие меры против этих движений, вплоть до лишения их лидеров пассивного избирательного права и свободы.

Чтобы не спутать демократию с охлократией необходимо помнить, что население не каждой страны является народом. Пугачевщина – это не демократия, а охлократия. Во время Великой смуты в начале XVII в. на Руси государство почти исчезло, но демократии там не возникло, потому, что население страны не являлось народом, способным разумно организовать самоуправление в стране. Народом, способным построить демократию, следует признать только большие группы людей осознающие свои групповые потребности, умеющие принимать совместные решения как непосредственно, так и с помощью своих представителей, готовые отвечать за принятые решения, умеющие контролировать своих выборных и государственную бюрократию. Народ формируется и становится субъектом государственного права на определенной стадии развития общества. В Европе Нового времени это произошло на этапе буржуазных революций. В России народ только формируется и нормы государственного права должны помочь осуществлению этого процесса. Правящим элитам России не выгодно взросление общества. При формировании народа они потеряют свою власть. Народу не нужны опекуны и кормильцы. Ему нужны слуги, выполняющие его волю.

Очевидно, что современная Россия не может стать идеально демократическим государством. Для этого нет ни каких предпосылок. Но исследователи могут выделить деятельность направленную на движение к демократии (соответствующую требованию ст. 1 Конституции РФ) и деятельность, направленную на воспрепятствование движения России к демократическому идеалу (антиконституционную деятельность). Для производства такой юридической квалификации исследователю надо знать теорию построения демократии, разработанную политологами и проверенную на исторических примерах.

Как уже отмечалось, демократия в Европе родилась вместе с победой буржуазных революций. Классом заинтересованным в ее победе было третье сословие, а не масса населения. Пример провинции Вандея во Франции показывает, что массы населения могут с оружием в руках бороться против установления

демократического порядка в стране, против республики. К. Маркс пишет, что именно крестьянство в 1851 г. поддержало устранение республики во Франции и привело страну к восстановлению империи [25, с. 208]. Таким образом, отсюда можно сделать вывод, что деятельность государства, направленная на развитие буржуазных отношений в стране, на формирование класса предпринимателей является конституционной, а меры по огосударствлению экономики, росту монополизации ее являются неконституционными не только в силу того, что нарушают требования ч. 2 ст. 34 Конституции РФ, но и в силу того, что мешают двигаться стране к демократии.

Движение к демократии связано с республиканской формой правления, с парламентаризмом. Конечно, возможны исключения из правил. Закрепление широких полномочий Президента РФ в Конституции РФ 1993 г. помогло России сделать большой скачек на пути к демократии, поскольку Президент РФ Б.Н. Ельцин являлся сторонником развития демократии в стране. Приход на должность Президента РФ бывшего работника КГБ не мог не отбросить страну далеко назад. Сосредоточение власти в руках одного человека стало важнейшим препятствием на пути движения России к конституционализму и демократии. Казалось бы, в условиях, когда Федеральное Собрание РФ превратилось в придаток президентской власти потеряло актуальность требование парламентаризма. В СССР представительные органы наделялись колоссальными полномочиями, но это не приводило к победе демократии в стране. Однако, выход из сложившейся ситуации все равно связан с устранением монархической формы правления России и возврату к республике, восстановлению разделения властей. В современных условиях бороться за большинство в Государственной Думе не имеет большого смысла, поскольку Правительство РФ формируется не Государственной Думой, а Президентом РФ. Как отмечается в учебной литературе, такой механизм государства не стимулирует партстроительство в стране [26, с. 718]. Поэтому, как и в начале XX в. в России в рамках движения к демократии следует поднимать лозунг ответственного перед парламентом правительства.

Демократические идеи в готовом виде всегда проникали в Россию из стран Запада. Поэтому целям движения к демократии в России служит свобода обмена информацией со странами Запада, свобода культурного обмена. Попытки создать препятствия продвижению либеральных идей в России под предлогом борьбы с шпионажем или сохранения своей самобытности следует признать антиконституционными. Государственные чиновники, функционеры консервативных партий, служилая

С. 43

интеллигенция [27, с. 348 – 361] не очень скрывают своего враждебного отношения к конституционным ценностям.

Очень часто мы сталкиваемся с примерами имитации верности Конституции РФ. Люди заявляют о своей приверженности демократическим ценностям, но пытаются исказить смысл демократии. Только глубокий анализ их позиции и поведения позволяет изобличить их как противников демократии. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин часто выступает в печати и по его статьям мы можем судить о его взглядах. Он не раз высказывался против либеральной интеллигенции, требующей реализации в России идеалов демократии (в частности, проведения честных выборов). Его идеалом является послушный и смиренный Молчалин из поэмы Грибоедова «Горе от ума» [28, с. 1,3]. Даже предложения по смягчению существующего в России авторитарного режима («фаскручивание гаек») было им осуждено [29, с. 12]. Дискуссию о восстановлении института выборов глав регионов, развернувшуюся в 2006 г. В.Д. Зорькин назвал глупой и бессмысленной [30, с. 2]. Председатель Конституционного Суда РФ показывает себя явным этатистом, совершенно не верящим в гражданское общество. В одной из своих статей он заявил, что не общество, а государство должно «обеспечить прочное государственное строительство», «обеспечивать формирование правосознания профессионалов и всего народа» [29, с. 12]. В данном высказывании явно присутствует призыв к нарушению государством запрета устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной. В демократическом обществе люди не доверяют государству, его чиновникам, берут их под жесткий контроль. В.Д. Зорькин боится ситуации, при которой люди перестанут доверять правительству [29, с. 12]. В своей статье «Дух закона» он прямо осудил помощь США, которую эта страна оказывает строительству гражданского общества и развитию демократии в России (28, с. 1). С его точки зрения России нужна «оптимальная реализация» Конституции РФ, учитывающая ее состояние на современном этапе [31, с. 2], т.е. что-то среднее между требованиями норм Конституции РФ и требованиями правящей группы. Можно поддержать тревоги Председателя Конституционного Суда РФ по поводу опасности возникновения охлократии в стране [28, с. 3], но именно отказ Конституционного Суда РФ защищать российскую Конституцию выталкивает людей на улицу, поскольку уличные мероприятия остаются единственным средством борьбы за демократию в стране. Из всего сказанного можно сделать вывод, что В.Д. Зорькин является надежным защитником власти правящей сегодня в России группы, но не конституционных ценностей. К сторонникам демократии его не отнесешь. Не удивительно поэтому, что с точки зрения большинства судей Конституционного Суда РФ демократия, закрепленная в ст. 1 Конституции РФ понимается столь широко, что какие бы ограничения демократических свобод не принимались в России, они выносят решения о непротивности их Конституции РФ.

Конечно трудно ждать эффективной защиты Конституции и демократии от Конституционного Суда, большинство членов которого подобраны правящей группой уже 13 лет находящейся у власти и не собирающейся ее выпускать из своих рук до конца жизни.

Как следует из выше изложенного, у демократии есть два врага: бюрократия и охлократия. При этом, административный класс (бюрократия) доказывает, что необходимо усилить его власть, с тем, чтобы не победила охлократия. Защитники Конституции и демократии часто ставятся в условия, когда приходится выбирать одно из двух зол. Например, как быть с оценкой норм ФКЗ «О референдуме РФ» от 28 июня 2004 г. (в редакции от 24 апреля 2008 г.) [32]? Ч. 5 ст. 6 запрещающая проводить референдумы по ряду вопросов, ст. 7 запрещающая проводить референдумы в ряде случаев, ст. 14-20, существенно осложняющие возбуждение инициативы о проведении референдума и ее реализацию без всяких сомнений направлены на ограничение не только демократии, но и суверенитета народа (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). Но мы знаем, что референдум часто использовался диктаторами разных стран для легитимации своих решений. Поэтому в США и

Германии запрещено проводить референдумы в рамках всей страны. Мы понимаем, что в современной России референдумом могут воспользоваться авантюристы разного плана, которые манипулируя массой, могут лишить страну ее конституционных завоеваний. Поэтому мы сознательно соглашаемся на ограничение демократических свобод и усиление власти бюрократии, которая, в соответствии с законом решает, допустить референдум в стране или нет. Но при этом не следует власть бюрократии отождествлять с демократией. Мы просто вынуждены терпеть это не демократическое зло, чтобы не допустить еще более страшную власть охлократии.

Итак, сторонники демократического развития России должны дать свое толкование норм Конституции РФ и с этих позиций оценить принятые в России законы и осуществляемую в стране деятельность.

Библиографический список:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П (п. 2 установочной части) // Вестник КС РФ. 2005. № 1.
2. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985. С. 44
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. N 1-П (п. 2 установочной части) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491.
4. ФЗ «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ от 12.05.1995 г. (в редакции ФЗ от 20 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
5. Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 282.
6. Граник И., Городецкая Н. Некоммерческие организации получили поддержку // Коммерсантъ. 2009. 18 июня.
7. Российская газета. 2012. 23 июля.
8. Современный словарь иностранных слов. М.: Русские язык, 1993.
9. Суд признал законным штраф «Голосу» за нарушение закона об НКО [сайт] Forbes // <http://www.forbes.ru/news/240622-sud-priznal-zakonnym-shtraf-golosu-za-narushenie-zakona-ob-nko> (дата обращения 20 августа 2013 г.).
10. Работяжев Н.В., Соловьев Э.Г. Феномен тоталитаризма: политическая теория и исторические метаморфозы. М.: Наука, 2005.
11. Васильева С.В. «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1.
12. Тирмастэ М.-Л. «Единая Россия» окопалась в тылу «Народного фронта» // Коммерсантъ. 2011. 25 мая.
13. Мосеев В., Дрогаева Т. Игорь Холманских сыграет в партию // Коммерсантъ-Урал. 2012. 21 июня.
14. Югорские встречи // Уральский федеральный округ. 2012. № 9-10.
15. Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
16. Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12.
17. Шафиров М.Ш. Сравнение форм суверенитета: конституционно-правовой анализ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19.
18. Нагорных И., Иванов М., Бекбулатова Т. Уединенная Россия // Коммерсантъ. 2013. 5 октября.
19. Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
20. Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
21. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова по Определению Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2009.
22. Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
23. Российская газета. 1992. 8 февраля.
24. Пушкарская А. В Конституционном Суде обсудили «правовые скрепы» // Коммерсантъ. 2013. 22 октября.
25. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8.
26. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-кая группа Норма-Инфра-М, 1999.
27. Денисов С.А. Распространение административной идеологии в сознании научной элиты современной России // Интеллигенция и власть. Сборник статей. М.: РГГУ, 2008.
28. Зорькин В. Дух закона // Российская газета. 2011. 12 декабря.
29. Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля.
30. Чернега Ю. Валерий Зорькин против возвращения к губернаторским выборам // Коммерсантъ. 2008. 21 июня.
31. Граник И., Пушкарская А. Дмитрий Медведев прошел правоприменительную практику // Коммерсантъ. 2011. 13 декабря.
32. Российская газета. 2004. 30 апреля.

## 16. Денисов С.А. Основные черты перехода от доконституционного государственного права к конституционному

Россия уже столетие находится на этапе перехода от доконституционного государственного права к конституционному. Юридический позитивизм не может видеть этого переходного состояния. Для него появление нормативного акта с названием «конституция» является знаком того, что страна перешла к конституционализму. Однако такие чудесные преобразования права возможны только на бумаге. Реальная правовая жизнь изменяется очень медленно<sup>233</sup>.

Динамика движения от одного качества государственного права к другому хорошо видна при аксиологическом подходе к анализу государственного права. Здесь выделяется идеальная (научная) модель конституционного права, для которого характерны особые признаки (закрепление определенных ценностей). Это право закрепляет и обеспечивает реализацию суверенитета народа, демократический политический режим, республиканскую, по сути, форму правления, децентрализацию власти, разделение властей, правовое государство с его верховенством конституции, высшую ценность прав и свобод человека и гражданина, свободу (экономическую, политическую, духовную), равенство всех перед законом и судом. Конституцией здесь является система норм, закрепляющих названные ценности. Эти нормы могут помещаться в специальном нормативном акте под названием «конституция», в ряде нормативных актов без названия «конституция», в обычаях народа, иных источниках права. В доконституционный период развития государственного права действуют прямо противоположные нормы, закрепляющие суверенитет правителя, административного класса, иных узких групп общества, авторитарный режим, монархию или олигархию, концентрацию власти в едином центре, произвол названных выше субъектов (он может быть закреплен в законе), высшую ценность государства, привилегии одних групп по отношению к другим.

В переходный период в обществе появляются силы, которые требуют введения в общественную жизнь норм, закрепляющих конституционные ценности, но их требования реализуются лишь частично. Правитель может октроировать ложный<sup>234</sup> или формальный<sup>235</sup> конституционный акт. Ложным называется конституционный акт, который не закрепляет названных выше конституционных ценностей, закрепляет и тут же с помощью специальных механизмов нейтрализует их. Например, в Конституции РФ декларируется разделение властей (ст. 10), но тут же объявляется, что Президент РФ стоит над всеми органами власти (ст. 11 и 80) и фактически преобразует принцип разделения властей в принцип разделения труда между подчиненными ему органами власти. Это разделение труда возникло в России еще при Петре I и не представляет собой конституционной новеллы.

Формальным (номинальным) называется конституционный акт, который добросовестно закрепляет конституционные ценности, но его нормы не реализуются на деле в силу наличия в обществе механизма нейтрализации его норм<sup>236</sup>. В состав этого механизма включается ряд элементов. (а) Социальный элемент составляют группы общества, которым не нужны закрепленные в конституционном акте ценности. К ним обычно относится административный класс, который не желает стать зависимым от общества. Группы людей, нуждающиеся в государственной опеке, так же выступают против расширения свобод. Их устраивает авторитарный порядок и заботящийся о них господин. Они не умеют и не желают пользоваться закрепленными в писаной конституции политическими правами и свободами. Эти группы являются социальной основой монархии и традиционного (основанного на привычке, а не на насилии) авторитаризма. (б) Экономический элемент механизма нейтрализации конституционных норм обычно включает в себя государственно организованное производство общественного продукта и его распределение. При этом население страны экономически зависит от государственной бюрократии, выступающей в роли кормильца. Такому населению не нужна свобода. Оно может требовать только увеличения выдаваемого пайка. (в) Политическим звеном механизма нейтрализации норм формальной конституции является само авторитарное, монархическое (олигархическое) государство, партизанское объединение бюрократии и ее клиенты. Наибольшая опасность исходит от харизматического лидера, обожествляемого населением. Подданные являются гарантами монархического правления и нетерпимо относятся к сторонникам конституционализма, требующим ограничить власть правителя в соответствии с конституционным актом. Судебная система, подчиненная правителю либо игнорирует нормы конституционного акта либо толкует их в неконституционном духе. (г) В духовной сфере идеи конституционализма нейтрализуются распространенными в обществе идеями этатизма, вождизма, великодержавия, полицейского порядка, патернализма. (д) Законы, подзаконные акты, нормы иных источников права так же могут быть частью механизма нейтрализации норм формальной конституции. Например, подробное регулирование процедуры проведения выборов (ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ») позволяет бюрократии лишать пассивного избирательного права не устраивающих ее лиц под предлогом того, что они нарушили какую-нибудь формальную процедуру. Это позволяет устранить конкурентную политическую систему, без которой невозможно существование республиканской формы правления. Нейтрализовать закрепленные в конституции права человека можно с помощью разрешительного порядка их использования (фактическое введение разрешительной системы проведения публичных мероприятий в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»). Процедуры привлечения к ответственности должностных лиц могут настолько усложняться, что реализовать их практически невозможно (примером является ст. 93 Конституции РФ) и государство оказывается безответственным перед обществом.

Для периода перехода к конституционализму характерно создание механизмов имитации действия конституционных ценностей. Главным средством имитации является сам ложный или формальный конституционный акт, с

<sup>233</sup> Более подробно см. Денисов С.А. Исследование перехода от государственного доконституционного права к конституционному праву // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 2-8.

<sup>234</sup> Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5 - 7.

<sup>235</sup> Денисов С.А. Назад к номинальной конституции // Денисов С.А. Сборник публикаций по вопросам государственного (конституционного) права. Екатеринбург, 2010. С. 64-69 – denisov11-12.narod.ru

<sup>236</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.



появлением которого юристы-позитивисты связывают наличие конституционализма в стране. Формальная конституция может закреплять конституционные ценности даже лучше, чем старые реально действующие конституции (например, Конституция США), которые дополняются нормами обычая и политических доктрин. Другим средством имитации конституционализма являются учрежденные институты. Правителя перестают называть царем (королем, султаном). Он обычно называется президентом. Совещательный и законорегистрационный орган при нем называют парламентом. Принимаются меры для сокрытия зависимости судов от правителя и его назначенцев на местах. Монократию или олигархию одевают в республиканский наряд. Унитаризм прикрывается декларациями о федерализме. Власть местной бюрократии называют местным самоуправлением. Укрепление полицейского государства выдается за движение к правовому государству. Важное значение в имитации конституционализма имеет служилая интеллигенция<sup>237</sup>, которая помогает бюрократии в создании и распространении идеологии, призванной скрыть неконституционный характер государства и общества. Это обычно идеи особого пути, особой разновидностью демократии (социалистической, африканской, мусульманской, суверенной) и конституционализма (например, тоталитарного).

Идеалы конституционализма, как любые другие, невозможно (а может быть и ненужно на определенных этапах) реализовать в полной степени. Но диалектические законы перехода количества в качество и скачкообразного развития общества позволяют нам увидеть процессы накопления свойств конституционализма в обществе, переходящем от доконституционного к конституционному праву и постараться определить момент, когда одно качество (доконституционное) переходит в другое качество (конституционное). Как уже отмечалось, юристы позитивисты этот скачек связывают с октроированием правителем (коммунистическими вождями в 1918 г. в России) нормативного акта, под названием «конституция». Соединение аксиологического подхода с социологическим дает иную картину. Акцент следует делать не на текстах нормативных актов, а на возникновении субъектов права, желающих и способных реализовать нормы формального конституционного акта. Население должно, хотя бы частично, превратиться в дееспособный народ, подданные в граждан своей страны. Эти два базовых субъекта формируют далее все иные необходимые конституционные субъекты: настоящие политические партии (а не искусственные подсадки), настоящий представительный орган, реализующий волю разных групп общества (а не законорегистрационный орган при правителе). Естественно, эти процессы конституционализации общества могут идти только снизу. Сверху могут создавать только имитацию конституционализма. Граждане и группы общества, которым нужен конституционализм, постепенно превращают формальную конституцию в реально действующую. Судить о том, появились ли в стране базовые конституционные субъекты можно по оценкам их правового и политического сознания (социологические опросы), по их активности (ее направленности). Конечно, не следует путать подданническую политико-правовую культуру с активистской.

Большое значение для перехода стран мира к конституционализму имеет сегодня давление, оказываемое на них развитыми конституционными странами. Принятие ложных и формальных конституционных актов неконституционными государствами происходит в силу подражания развитым странам, из желания создать себе позитивный имидж. Страны, перешедшие к конституционализму, распространяют его ценности в самых разных формах (информационные каналы, финансовая помощь институтам гражданского общества), а иногда применяют военную силу для свержения диктаторов. Естественно, административная элита неконституционных стран старается поставить барьеры на пути этого внешнего влияния (антизападная пропаганда, попытка придать конфликту форму религиозных войн, запрет внешнего финансирования общественных организаций, объявление организаций, получающих помощь из-за рубежа иностранными агентами). При отсутствии достаточных внутренних условий для перехода к конституционализму внешнее давление оказывается неэффективным. Так, после Первой мировой войны Германии принудили принять Веймарскую конституцию. Возникла «республика без республиканцев»<sup>238</sup> от которой быстро отказались. Но вторая оккупация Германии дала положительный результат. Сегодня ни кто не сомневается, что со второй попытки Германия перешла к конституционализму. Конечно, нечего и надеяться, что оккупация Афганистана сможет заставить его население и элиты отказаться от доконституционных отношений.

Материалистический подход к изучению общества доказывает, что переход к конституционализму возможен только в буржуазном обществе, где возникает широкий социально активный класс собственников (организаторов производства, а не просто торговой или банковской буржуазии), заинтересованный в ограничении власти административного класса и способный организовать это ограничение. Именно этот класс на свои деньги может организовать конкурирующие между собой партии, занять места в парламенте (направить туда своих представителей), распространить через принадлежащие ему средства массовой информации конституционные ценности среди большинства населения. Его власть может обеспечить процветание страны в конкурентном мире. В странах, где этот социальный строй еще слабо развит, более видное положение занимает гражданская интеллигенция<sup>239</sup>. Она первая воспринимает идеи конституционализма уже давно выработанные в мире, распространяет их среди населения. Иногда она даже пытается занять властные должности и искусственно толкать страну к конституционному строю. Именно это происходило в России в 1990-е гг.

Пути перехода страны к конституционализму зависят от характера сопротивления административного класса и особенно его элиты (правителя, членов правительства) процессам конституционализации страны. Административные элиты стран Восточной и Центральной Европы, потерявшие военную поддержку со стороны СССР, быстро сдались под напором демократического движения и примирились с переходом к конституционализму. Борющиеся между собой и ослабившие друг друга административные элиты России сначала так же не смогли оказать достаточно сильного сопротивления силам, продвигающим конституционный строй (произошло принятие Конституции РФ, возникновение широких свобод в обществе), но затем восстановили свою организованность и эффективно действующий механизм нейтрализации норм Конституции РФ. Сигналом к наступлению проконституционных сил обычно является уход из политики авторитетного лидера, возглавляющего административный класс. Так, Франция сделал решающий шаг к конституционализму после того,

<sup>237</sup> Денисов С.А. Интеллигенция как носитель культуры административного общества // Интеллигенция в диалоге культур. Сб. статей. Серия «Интеллигенция и современность. Выпуск VIII. М.: РГГУ, 2007. С. 31-45.

<sup>238</sup> Кильдошов О. Читая Шмитта // Шмитт К. Государство и политическая форма. М.: Изд. дом Гос. Ун-та – Высшая школа экономики, 2010. С. 10-11.

<sup>239</sup> Денисов С.А. Служилая и гражданская интеллигенция в современном обществе // Интеллигенция и гражданское общество. Сборник научных трудов. Ульяновск: УлГТУ, 2013. С. 8-14.

как ее последний император попал в плен в 1870-м году при сражении с войсками германской империи под Седаном. В Тайване сопротивление движению к конституционализму ослабло после смерти диктатора Чан Кайши (естественно, занимавшего должность президента Тайваня), признанного лидера антикоммунистического сопротивления.

Развитие государственного права в переходный период происходит циклически (волнообразно). Оно, то наращивает свои конституционные качества (в период реформ), то отказывается от них (в период контрреформ и контрреволюции). Многие страны мира (в том числе Россия) в рамках «третьей волны демократии» существенно продвинулись на пути движения к конституционализму. Затем начались контрреформы. Ряд стран Азии и Африки (к ним примкнула Беларусь) прямо отказались от сменяемости правителя, убрав из конституционных актов требование к президенту оставить должность после двух сроков пребывания на ней. В России поступили хитрее.

Установить с абсолютной точностью момент, когда закончился переходный период, и в стране победило конституционное право, конечно невозможно. Но очевидно, что в России этот момент еще не настал.

## 17. Денисов С.А. Конституция РФ в условиях политической реальности

Выступление на декабрьской конференции в МГУ. 2013 г.

Юридический позитивизм, господствующий в науке конституционного права в России отрывает нормы конституционного акта от условий, в которых они существуют. Это не позволяет составить представление о роли конституции в жизни общества, причинах ее действия или бездействия. Полную картину мира, в котором живет конституция, дает диалектико-материалистический подход. Он описывает связи ее с окружающей ее средой. Использовать этот подход не так просто для юристов, не имеющих знаний в области философии, социологии, экономики, политологии и культурологии. Бедность юридической науки превращает юристов в кабинетных ученых, работающих только с текстами конституции и других законов, не ведающих о мире, в котором они живут. В условиях авторитарного режима познание истины не безопасно для ученого, особенно работающего в государственном учреждении. Полезнее закрывать глаза на некоторые факты, а то и просто искажать их.

В представленных тезисах пойдет речь о связях конституционного акта с политическими условиями, в которых он действует (или не действует).

Политические условия, в которых действует конституция, могут способствовать претворению в жизнь конституционных ценностей даже если текст конституции невысокого качества. Так, в Конституции США не зафиксировано право на объединение. Однако, оно вытекает из самого демократического духа американского общества. Верховный Суд США, в рамках англо-саксонской доктрины открытия права судам, уловил этот дух и в своем решении признал, что право на объединение есть форма свободы выражения мнения, закрепленной в Поправке I Конституции США.

В демократических обществах конституционные ценности можно не закреплять в тексте конституционного акта. Они естественны для этих обществ и действуют сами по себе. В Великобритании или Нидерландах не нужно закреплять в текстах конституционных актов запрет для существующих в них монархов присваивать себе полномочия парламента, суда, правительства. В недемократических странах декларации о разделении властей и запреты главе государства захватывать власть в стране оказываются не действенными, поскольку здесь не политика подчиняется праву, а право политике. Юристы, уподобляющиеся женщинам первой древней профессии, всегда находят основание для того, чтобы обойти конституционные запреты и оправдать явные нарушения норм конституции.

Агрессивная политическая среда может нейтрализовать действие норм, самой идеальной конституции. Так, в ст. 30 Конституции РФ достаточно ясно закреплена свобода деятельности общественных объединений. Однако, это ни сколько не помешало принятию ФЗ «О политических партиях», ФЗ «Об общественных объединениях», которые лишили граждан конституционной свободы, оставив им «узкие щелочки» для реализации права на объединение под надзором государственной бюрократии.

Политические интересы, подчас, заставляют толкователей конституционного акта и закона «выдавать белое за черное». Студенты, обучающиеся на юридическом факультете, уже на первом курсе знают, что принципы права – это основные идеи. Они легко отличают норму-принцип от нормы с конкретным содержанием. Но у политиков с юридическим образованием и юристов с научными званиями легко возникают провалы в памяти, когда им ставят вопрос о конституционности ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Эти законы не ограничиваются перечислением принципов права. Они содержат подробную регламентацию отношений по организации власти в регионах и на местах, что является превышением полномочий федеральных органов власти, закрепленных за ними в п. «н» ст. 72 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Поскольку Россия не является правовым государством, то указанное нарушение Конституции РФ не вызывает возражений и становится нормой жизни. Политические интересы у нас имеют больший вес, чем нормы Конституции.

Политическое сознание недемократических обществ деформирует значение терминов конституционного акта, которые заимствованы из конституционных актов демократических стран. Для оправдания сложившихся в стране авторитарных порядков служивая интеллигенция выдумывает такие термины, как африканская, мусульманская, социалистическая, суверенная демократия.

Одна и та же норма конституционного акта в разной политической среде может порождать совершенно противоположный результат. Сверх высокая власть Президента РФ, закрепленная в Конституции РФ в 1990-е гг. обеспечивала быстрый переход России к демократии и рынку. Другой человек, занявший должность Президента РФ, стал использовать свои сверх широкие конституционные полномочия для возврата страны к своему доконституционному прошлому: для ограничения политических свобод и восстановлению монополии государства на экономическом пространстве страны.

Подчас, служивая интеллигенция для оправдания принятия той или иной нормы государственного права, направленной на борьбу с конституционными ценностями, указывает, что точно такая же норма принята в какой-нибудь демократической стране. Но направленность нормы определяется политическим контекстом. В демократической стране ограничение пассивного избирательного права для ранее судимых за тяжкие преступления направлено на то, чтобы в легислатуре не проникали члены мафии. В недемократической стране эта же норма направлена против членов оппозиции, которых правящий режим обвиняет в совершении тяжких уголовных преступлений. В демократических странах запрет на финансирование политической деятельности из-за рубежа вполне оправдан. В недемократических странах финансирование из-за границы часто является единственным источником для выживания оппозиции, поскольку финансовые потоки внутри страны полностью подконтрольны правящей группе.

Противоречивость норм конституционного акта облегчает реализацию политического принципа «кто сильный – тот и прав». Наличие сильных региональных элит в 1990-е гг. приводило к тому, что при толковании ст. 77 Конституции РФ акцент делался на самостоятельность установления субъектами Федерации системы государственных органов. После укрепления правящей группы центра ударение стали делать на единстве системы исполнительной власти и обязанности субъектов Федерации подчиняться общим принципам организации органов власти, установленных федеральным законом.

Игнорирование самых ясных норм конституции связано с отсутствием в политической системе страны субъектов, заинтересованных, желающих и способных реализовать эти нормы. Население, состоящее из подданных, а не из граждан не желает принимать участие в управлении общественными делами и спокойно взирает на то, как у него отнимают свободу мысли и слова, свободу выборов, свободу объединения и право собираться мирно. Подданные веряют свою судьбу правителю, который формирует удобный для него представительный орган и устраняет республиканскую форму правления, разделение властей, федерацию. Конституцию оказывается некому защищать. Создается только видимость ее реализации. Диктатора величают президентом, законорегистрационный орган при нем называют парламентом. Органы репрессий и расправы именуется правоохранительными органами и органами правосудия. Вся жизнь общества превращается в театр, где люди и органы власти надевают на себя маски и по конституционному сценарию играют чуждый для них спектакль. Реальная жизнь идет за кулисами. Диктатор единолично правит страной. Его слуги, в так называемом парламенте, послушно закрепляют его волю в виде законов. Назначенные правителем судьи оглашают решения, вынесенные не ими, а вышестоящим начальством.

Современную Россию справедливо сравнивают с Веймарской Германией, которую называли республикой без республиканцев. Тщетно закреплять в конституции страны республиканскую форму правления, если большая часть населения соглашается вручить свою судьбу одному человеку. Как в стране, где в представительном органе нет ни одного представителя демократической партии, может существовать демократический политический режим?

Законодательство России не содержит видимых помех для реализации конституционной нормы о свободе массовой информации. Просто большинство средств массовой информации находится под контролем государства и частных лиц, являющихся клиентелой высших государственных чиновников. Журналистам, работающим на своего хозяина, и в голову не приходит воспользоваться своей конституционной свободой. Для того, чтобы талантливо писать заказные статьи им не нужен внешний цензор. Цензор сидит внутри их самих.

Знание политической ситуации в стране позволяет определить, какое значение имеет в ней конституционный акт: выполняет ли он регулирующие функции или призван создавать конституционный имидж не конституционному по своей сути государству (имитировать конституционный строй). Анализ статей, написанных российскими конституционалистами в журнале «Конституционное и муниципальное право» показывает, что они не читают исследований политологов и социологов, что позволяет им, ссылаясь на текст Конституции РФ и законы утверждать, что в России победила республика и демократия. Российским конституционалистами привычно выступать не в роли ученых, а в роли «рупоров» государственной пропаганды, нарушая требования ч. 2 ст. 13 Конституции РФ.

В ходе XX в. во многих странах мира сформировалась политическая традиция принимать конституционный акт имитационного характера. Население привыкает к тому, что есть документ, в котором написано много прекрасных слов о том, по каким законам должна жить страна, но этот документ не имеет никакого отношения к реальной жизни. Конституция не воспринимается, как юридический акт. Политическое и юридическое лицемерие в этих странах вводится в норму жизни.

Попытки борьбы с агрессивной политической средой порождают идеи о том, что конституционное право в условиях перехода к конституционализму должно наполняться дополнительными гарантиями для защиты конституционных ценностей, в которых не нуждаются демократические страны. Как уже отмечалось, для последних конституционализм является естественным и не подвергается таким нападкам со стороны важнейших политических игроков, заинтересованных в нейтрализации норм конституции. Например, нормы конституционных актов переходного периода должны содержать не только права народа, человека и гражданина, но и запреты для государства и его должностных лиц посягать на эти права. Замечательный пример такого подхода дает Поправка I Конституции США, которая запрещает Конгрессу издавать законы ограничивающие свободу слова и свободу вероисповедания. По аналогии, в Конституции РФ следовало бы записать, что государству запрещается ограничивать свободу мысли и слова, свободу объединения, свободу выборов, право собираться мирно. При наличии такой нормы, Конституционный Суд РФ, может быть, не смог бы заявить в своем постановлении о наличии у Федерального Собрания права по своему усмотрению ограничивать названные выше права и свободы исходя из политической целесообразности<sup>240</sup>.

В посттоталитарных государствах необходимо принимать специальные конституционные нормы, препятствующие восстановлению старых порядков. Ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, казалось бы, ясно закрепляет запрет государству устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной. Но этого оказалось мало. Видимо следует дополнить это положение запретом государству (его органам власти) учреждать средства массовой информации, издавать учебники и иным образом направлять деятельность частных лиц в сфере распространения идеологии.

Конституционные акты, принимаемые на этапе перехода страны к конституционализму должны отличаться от конституций демократических стран. Элиты, ведущие страну к конституционализму, должны предусмотреть средства защиты от использования люмпенизированного населения теми, кто препятствует этому движению. История большинства стран мира показывает, что бедное и неграмотное население используется консервативными силами в своих политических интересах. Распространение в массах мифа «о герое освободителе» позволяет отдельным харизматическим личностям использовать эту массу для концентрации в своих руках диктаторских полномочий (примером является Наполеон Бонапарт, Муссолини, Гитлер). Вера в государство и ненависть к богатым, распространенная среди бедного населения, позволяет государственной бюрократии использовать его для устранения экономических свобод в стране. Под лозунгами национализации и справедливого распределения общественного продукта государственная бюрократия превращается в коллективного собственника общественных благ и приобретает экономическое господство над людьми (пример СССР). Исходя из этого, оправданным является введение норм, которые не соответствуют идеалам конституционализма. Это нормы, ограничивающие возможности для бедного населения участвовать в формировании органов власти, решать вопросы общественной жизни путем референдума. Необходимо помнить, что А. Гитлер пришел к власти законным путем, в результате выборов. Многие диктаторы охотно прибегали к закреплению своей власти через проведение референдума.

Из сказанного следует, что весьма полезным является изучение системных связей конституционных актов с окружающей его политической реальностью. Знание этих связей позволяет понять место конституции в жизни общества и выработать конкретные предложения по развитию конституционных норм.

<sup>240</sup> П. 2 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. N 1-П // СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 491.

## 18. Денисов С.А. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ АНТРОПОЛОГИИ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ РЕАЛЬНОГО СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Выступление во Львове в декабре 2013 г.

Аннотация: Методы юридической антропологии дают новые знания о реальном государственном праве современной России: государственно-правовых обычаях, мифах, архаичных институтах. Мы исследуем право идущее от людей, а не от государства, изучаем не нормы, записанные в законах, а юридические казусы.

Ключевые слова: методы антропологии права, реальное государственное право, мифы, обычаи, архаичные правовые институты, исследование отдельных случаев.

USING OF METHODS OF ANTHROPOLOGY OF LAW IN RESEARCHING OF REAL MODERN RUSSIAN STATE LAW

Summary: Methods of anthropology of law gives us new knowledge about real modern state of law in Russia: juridical customs, myths, archaic institutes of law. We research law that comes from people, rather than from the government. We obtain knowledge about law from juridical cases, but not from statutes.

Key-words: methods of anthropology of law, real state law, myths, customs, archaic institutes of law, researching cases.

Господствующий в юридической науке юридический позитивизм дает представление только о части правовой жизни общества, связанной с государством и его попыткой навязать обществу определенные нормы поведения. Человек здесь в основном выступает как объект правового воздействия со стороны государства. Юридическая антропология дает другой взгляд на правовую жизнь общества, дополняя картину правового мира.

В данной статье автор предлагает взглянуть на реальное государственное право современной России, используя методы и подходы, выработанные юридической антропологией.

1. Колоссальный авторитет, который имеют сегодня демократические страны Запада, ведет к тому, что иные страны копируют в своих конституциях и законодательстве нормы, выработанные на Западе. Но общество не послушная игрушка в руках законодателя. Оно не может и, часто, не хочет изменяться, отказываться от тех норм и стилей поведения, к которым привыкло. В результате, в указанных странах возникает как минимум две не совпадающие по содержанию правовые системы. Одна официальная, в основе которой лежит писаное право конституции и законов, другая неофициальная, опирающаяся на реально действующие нормы и стили поведения.

Юридическая антропология позволяет изучать неофициальную, реальную систему права, которая, по утверждению Н. Рулана, отличается от официальной даже в самих странах Запада [1, с. 239]. Реальное государственное право России совершенно не похоже на официально декларируемое. Часто его нормы являются прямой противоположностью тех, что изложены в Конституции РФ. Всякий беспристрастный исследователь видит, что в России нет республики, демократии, федерализма и правового государства, которые продекларированы в ст. 1 Конституции РФ.

2. Юридическая антропология идет к изучению права от человека, а не от государства. В отличие от примитивного позитивизма, она рассматривает право не как данное государством и охраняемое им, а как исходящее из свойств человека, его культуры. Всем понятно, что нормы Конституции РФ не имеют глубоких корней в массе российского общества. Она является порождением образованных, по европейски мыслящих элит. Содержание Конституции РФ неизвестно большинству населения страны. Даже студенты вузов не могут понять глубокий смысл ее норм. Россияне остаются безразличными к конституционным идеалам (они не вызывают у них правовых чувств, переживаний), во имя которых другие народы шли на баррикады, отдавали свои жизни. А. Шайо пишет, что конституция Соединенных Штатов и государств Европы рождались из страха перед монархическим прошлым, из боязни перед его реставрацией («Конституции рождаются в страхе перед бывшим деспотизмом...») [2, с. 13-15]. Большинство россиян не боятся своего прошлого, своих деспотов (Ивана Грозного, Петра Великого, Сталина). У многих даже ностальгия о прошлом деспотизме. Поэтому они не уважают свою Конституцию, нацеленную на то, чтобы прошлое не вернулось.

3. Юридическая антропология обращает внимание исследователей на роль правовых обычаев [3, с. 10], которые, чаще всего, игнорируются юридическим позитивизмом. Очевидно, что писаное право в России нейтрализуется по большей части не государственным насилием сверху, а обычным правом, опирающимся на общественное сознание. В России действует тысячелетний обычай монархического правления, который легитимирует самодержавную власть В.В. Путина, конечно подкрепленную раздачами материальных благ. Если авторитет В.В. Путина упадет (например, в случае падения цен на нефть и газ, когда объем раздач благ населению придется сократить), то большинство населения (в отличие от образованных элит) будет требовать заменить одного правителя на другого. Но ему и в голову не придет вводить в России республиканскую форму правления, связанную с парламентом и разделением властей. Отказ от участия в управлении государством, порождающий авторитаризм, имперский централизованный характер государства, персонализм вместо правового государства основан в России так же на правовом обычае, а не на принуждении со стороны государства. Государство борется только с активными прозападными элитами, которые пытаются реализовать нормы, декларированные в Конституции РФ, вовлечь население в общественную жизнь.

4. Пытаясь понять происхождение современного права, юридическая антропология изучает догосударственные общества. Она выделяет современное, модернизированное, искусственное право, рожденное разумом человека и традиционное (архаичное) право, возникающее естественным путем в ходе эволюции сообществ людей. Полученные при этом знания показывают, что в современном мире не произошло полного вытеснения архаичного права. Оно лишь стало неофициальным или даже скрыто существующим в нормах официального права. Сравнение норм современного реального права с правом древним и средневековым позволяет понять, что новые формы являются, подчас, всего лишь модернизацией старых. У новых правовых институтов оказываются древние корни и прототипы. Н. Рулан пытается показать это в своем труде по юридической антропологии, сравнивая право с хамелеоном, меняющим окраску [1, с. 24].

Начиная с древних времен, правители России смотрели на нее как на свое частное (либо семейное) предприятие (поместье, вотчину) [4, с. 215]. Николай II в опросном листе, во время проведения переписи населения, в графе профессии написал: «Хозяин землей Русской» [5, с. 69]. В своем подсознании большинство россиян соглашается с такой системой отношений. Они говорят о том, что Сталин был хорошим хозяином, и надеются на то, что В.В. Путин станет таким же

хозяином страны. Его критики «слева» пеняют на то, что он позволяет слишком много свободы, вместо того, чтобы полностью реализовать свои права хозяина страны. Г. Каспаров отмечает, что В.В. Путину, в отличие от западных глав государства, не нужно просить денег у парламента, поскольку он обладает самодержавной властью [6, с. 2]. Кроме либеральной интеллигенции ни кто не спрашивает, во сколько обойдется стране содержание Президента РФ, его родственников, двора и многочисленной обслуги. В аппарате государства нет такого органа, который мог бы оценивать законность и эффективность расходов, осуществляемых Президентом РФ. Кто посмеет сказать «хозяину», что его потребности (например, в нескольких резиденциях в разных концах страны) чрезмерны и должны быть сокращены? Неосознанно масса населения России воспроизводит отношения, характерные для обществ периода вожества. Сталина называли вождем народа. Такой же подтекст виден и в провозглашении В.В. Путина лидером нации.

Средневековые правители Руси и других стран раздавали своим слугам феодалы, владельцы которых получали с них доход в обмен на выполнение определенных административных обязанностей. Сегодня ее получают не от земледелия, а от продажи нефти и газа. Государственных предприятий (государственных корпораций) своим доверенным лицам очень похожа на выдачу феодалов. Если в Киевской Руси удельные князья должны были выставлять великому князю свою дружину для совместных военных действий, то сегодня вассалы Правительства России должны поддерживать его мероприятия по удержанию власти над страной: оказывать финансовую помощь «Единой России», прокремлевским молодежным организациям, покупать средства массовой информации, которые распространяют вести о достоинстве Правительства и т.д.

Как в Древние времена и в Средневековье, самодержавная власть современного Правительства России опирается на государственную собственность и на природную ренту. Сегодня ее получают не от земледелия, а от продажи нефти и газа.

Конституция РФ 1993 г. закрепляет институты, возникшие в XX в. К примеру, таким институтом является социальное государство (ст. 7). Но население России (включая значительную часть образованных групп общества) под социальным государством понимает поддержание архаичных отношений редистрибуции, в соответствии с которыми от вожда ждут раздач благ, полученных в результате присвоения им природной ренты.

Выборы в органы власти России, очень похожи на реализацию права крепостного крестьянина в Юрьев день выбрать себе хозяина, опекуна. Этот выбор осуществляется в пользу самого сильного и богатого хозяина, который может позаботиться о своем вассале, защитить его. При таком общественном сознании, оппозиция, которая сама нуждается в помощи избирателей, не имеет шансов на победу.

Очень древнее происхождение имеют патрон-клиентские отношения внутри аппарата управления и между чиновниками, с одной стороны и представителями бизнеса с другой. Они нейтрализуют нормы Конституции РФ о разделении властей (ст. 10), о свободе предпринимательства (ч. 1 ст. 8, ст. 34) о частной собственности (ч. 2 ст. 8, ст. 9, 35, 36), о свободных выборах в органы власти (ч. 3 ст. 3).

Живучи в сознании населения архаичные представления о юридической ответственности. Люди постоянно призывают государство использовать принцип коллективной ответственности к отдельным нациям и этносам. При совершении террористических акций и даже отдельных преступлений, вина за них возлагается на все народы Кавказа, на всех мигрантов. В международных отношениях в качестве врагов рассматриваются народы огромных стран (например, все американцы).

В России (особенно среди малых народов) широко распространена типичная для архаичного общества Мы-идентичность [7, с. 247-248]. Она предполагает, тесное объединение людей в группы (семья, род, племя, объединение единомышленников, соседей по дому, школьных друзей), которые противопоставляют себя другим подобным группам. Внутри этих групп существует взаимопомощь, но нарушение прав лиц, не входящих в эти группы не сильно осуждается. У людей с узко групповой Мы-идентичностью ослаблено чувство принадлежности к гражданам одного города, одного региона, одной страны. Такие люди неспособны осуществлять местное самоуправление в больших поселениях, не стремятся к управлению своим регионом, своей страной.

Мы-идентичность среди чиновников не позволяет им мыслить масштабами всей страны. Они стремятся реализовать свои групповые интересы, не обращая внимания на последствия своих действий для общества в целом.

5. Юридическая антропология показывает, что правовая культура разных народов неодинакова. Длительное проживание народов Востока в условиях государственного деспотизма выработало у них некоторые специфические свойства. Они привыкли к отчуждению государства. Для них государство – это недоступные для них чиновники (государь), а не общественный союз. Конституция РФ вводит институт гражданства, дает право гражданам участвовать в управлении своим государством (ст. 32), а население, привыкшее к своему состоянию подданных, не желает брать на себя ответственность за решение общественных дел. Оно считает, что проблемами города, области, страны должно заниматься начальство. В СССР была полностью разрушена сельская община. Поэтому закрепление в Конституции РФ права на местное самоуправление (ст. 12, 130-133) не привело к его возникновению на деле. Нормы остаются пустыми декларациями. Если государство перестает заниматься муниципалитетами, то власть в них присваивается местной бюрократией.

Если народы стран Запада с недоверием относятся к государству, то для россиян (особенно представителей малых народов) характерно патриархальное сознание. Они видят в правителе строгого и заботливого отца, которому вверяют свою судьбу. Идеалом для большинства россиян остается патерналистское государство, которое берет их под свою опеку. Им хочется оставаться безответственными «детьми». Наибольшую ностальгию вызывает то, что в СССР не нужно было думать о «завтрашнем дне». О нем заботились руководители государства.

Ст. 2 Конституции РФ объявляет высшей ценностью человека, его права и свободы. Население России, как и в других государствах Востока, придерживается системноцентристского мировоззрения, в котором человек ничего не значит по сравнению с реализацией общественных или государственных интересов. Тирания Сталина, уничтожение миллионов людей легко оправдывается ссылками на великие победы СССР. Совсем не жестокие люди доказывают, что содержание ст. 2 Конституции РФ следует заменить на принцип: «высшей ценностью является общество и его интересы» [8, с. 185-191].

Отмечается, что для значительной части российского населения характерно безволие и созерцательность, которые не дают воплотить в жизнь гуманистические ценности, поставленные в виде целей. Люди впадают в гражданскую апатию и правовое бездействие [9, с. 640].

М. Вебер связал возникновение в Европе и Америке норм буржуазного общества с протестантской этикой. Другие исследователи отмечают, что православная религия не способствует приживлению этих норм в России, вообще не поощряет активной жизненной позиции на земле, доказывая, что она есть всего лишь приготовление к настоящей жизни на небесах.

А.И. Ковлер обращает внимание на то, что юридическая антропология Запада взяла на себя изучение нормативных регуляторов, имеющих место в обособленных группах общества (среди военных, молодежи, преступников). Автор этой статьи уделяет особое внимание изучению норм, которые складываются в среде обособленных от общества управленческих групп [10]. Эти группы не ограничиваются выработкой норм поведения для себя. Они пытаются навязывать их всему обществу.

6. Исследования антропологов доказывают, что человек постепенно изменяется вместе с изменением условий его жизни: природных, общественных, государственных. Потребность выживания в условиях конкуренции заставляет людей меняться, в том числе изменяя свое юридическое бытие. Исходя из этой посылки можно предположить, что украинцы вынуждены будут со временем принять пока чуждые для них (привнесенные с Запада) правовые институты частной собственности и предпринимательства. Без них они не смогут поднять свой уровень жизни, выжить рядом с имперской Россией, которая восстановила свои претензии на контроль над постсоветским пространством. Россияне, наоборот, еще долго не примут закрепленную в конституции и иных правовых актах частную собственность, право на предпринимательство как свои, поскольку они могут обойтись без них. Их благосостояние в современных условиях может быть обеспечено за счет государственной собственности на основные средства производства и государственное распределение огромной природной ренты.

7. Антропология обращает внимание на то, что современное право, как и архаичное, полно мифов, которые государство навязывает обществу. Очевидным мифом является то, что нормы законов в России исходят от народа. Население имеет довольно смутное представление о российском законодательстве. А то, что оно не ропщет, - говорит лишь о его долготерпении и бездействии ряда законов, особенно докучливых для людей. Монокрайская форма правления в России держится на мифе «о добром царе и боярах лихоимцах». Правящая группа принимает меры к поддержанию этого мифа. По этой причине в стране устранена самостоятельность Правительства РФ, продекларированная в Конституции РФ (ст. 10). Все раздачи благ должны идти от имени Президента РФ. Население должно ощущать, что Президент РФ является добрым и строгим царем (наказывает министров), а не какой-то Председатель Правительства.

Современное реальное российское государственное право, как и древнее право, в основном основано не на разуме и расчете большинства, а на вере в справедливость Правителя, на надежде на то, что он позаботится о своем населении. Россия еще не прошла своего этапа просвещения. Традиционная религия в XX в. была заменена в ней на коммунистическую идеологию. Идеократическое государство пало, но значительная часть населения (в том числе, образованного) требует, чтобы государство пренебрегло требованием ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, запрещающим ему навязывать обществу государственную идеологию. Другая часть населения требует официального признания господством традиционных для России религий. В результате, нормы о свободе вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ) систематически нарушаются.

Правосознание и правовое поведение отдельных групп населения в России часто строится на основе чувств, а не на основе разума. Например, значительная доля общественных богатств в России производится мигрантами. Но население не понимает этого и платит им пренебрежением или даже ненавистью. Эмоции и гнев вместо разума (свойственные для людей, не имеющих должного культурного воспитания), приводят к тому, что право собираться мирно (ст. 31 Конституции РФ) используется для осуществления массовых погромов.

Для архаичных «закрытых» обществ, - отмечает К.Р. Поппер, - характерен отказ от рациональной рефлексии по поводу вставших перед человеком проблем [11, с. 217-218]. Неумение их решать порождает боязнь всяких перемен и консервативные настроения.

8. Юридическая антропология обращает внимание на биологические свойства людей, которые порождают определенные нормы права. Длительный период капиталистических отношений с частной собственностью и конкуренцией породил у отдельных народов индивидуалистические черты. В России капитализм был уничтожен в самом начале его развития (начало XX в.). Он не смог оказать существенного влияния на сознание россиян. В силу этого у них более развитыми оказались стадные инстинкты, которые учитываются правящей группой в процессе управления массами. Так, для того, чтобы сплотить массу населения вокруг правителя, поддержать его самодержавную власть, людей постоянно запугивают внешней угрозой (запах хищника заставляет стадо сбиваться в плотную массу).

Покорность россиян и других народов Востока, готовность их принять деспотию, добровольный отказ от использования политических прав и свобод, закрепленных в конституции легко можно объяснить столетиями рабского положения, при котором государство, как терпеливый селекционер уничтожало свободолюбивых и активных людей, выводя новую породу человека, приспособленного (как домашнее животное) жить в неволе и не стремиться к свободе. Уже в XVI в. Герберштейн писал о населении Руси: «Этот народ находит больше удовольствия в рабстве, нежели в свободе» [12, с. 17]. Значительную лепту в выведение породы «человека послушного» внесло Советское государство, которое сначала выдворяло из страны тех, кто не мог смириться с властью большевиков, а затем просто расстреливало тех, кто не умел колебаться вместе с линией партии. В результате родился такой феномен, как «советский человек», верящий своим вождям и не желающий думать о своем будущем. Миграция наиболее активных людей из России не прекратилась до сих пор. Некоторые политологи именно этим объясняют то, что Россия не может перейти к демократии и республике. Людям проще уехать из страны, чем бороться за свои права внутри нее.

Легитимность сложившегося в России авторитарного режима и монокрайции можно объяснить чувством страха, который существует у всех живых существ. Люди боятся что-либо менять в жизни общества, исходя их мысли: «не было бы хуже». Правящая группа эксплуатирует этот страх. Дзолло Д. предполагает наличие у людей скрытой потребности в социальной защите и распространении доставляющего удовольствие ощущения порядка и безопасности [13, с. 103]. Нынешний Правитель России обеспечивает удовлетворение этой потребности в приемлемом размере.

Монокрайцию в России можно так же объяснить стремлением большинства обывателей к упрощению окружающего мира и, в частности, системы управления страной. Республика с ее разделением властей кажется россиянам непонятной, а значит ненужной. Они не умеют пользоваться этим сложным механизмом и не хотят это делать.

9. В отличие от позитивизма, где исследователи предпочитают изучать правовую жизнь по писанным актам, юридическая антропология пытается понять право страны исследуя реальные правовые отношения (случаи). Это называется исследованием кейсов (case study). Особое внимание предлагается уделять конфликтным случаям. В них ярко высвечиваются действующие в стране нормы, которые до этого могли быть просто спящими и не видимыми для исследователя. Например, люди, не участвующие в политической жизни России могут не видеть авторитарных свойств сложившегося в ней политического режима. Но тот, кто попробовал участвовать в оппозиционных протестных акциях, на

себе чувствует, что конституционные права в стране носят в значительной степени декларативный характер (ст. 29-32 Конституции РФ). Государство взяло под контроль основные каналы распространения информации и журналисты, критически настроенные к правящей группе вынуждены искать работу за границей (как, например, Е. Киселев). Кажется, что российское государство с 2012 г. отказалось от практики подавления оппозиционных партий. Но некоторым партиям и сейчас отказывают в регистрации под разными предлогами. В 2013 г. по России вновь прокатилась кампания по преследованию общественных объединений, которые было решено признать «иностранными агентами». Участники движения «Стратегия-31», требующие восстановления права собираться мирно, на себе испытывают полицейский характер российского государства, которое может разрешить мирную манифестацию, а может ее запретить. Тому, кто пробовал выдвигаться в качестве кандидата на выборную должность в государственные и муниципальные органы от оппозиции наглядно поясняют, что в России не действует принцип равенства всех перед законом (ч. 4 ст. 13 и ст. 19 Конституции РФ). Если для членов «Единой России» создается «зеленый коридор», то для представителей оппозиции – условия наибольшего неблагоприятствования.

Из сказанного следует, что использование методов и подхода юридической антропологии может быть очень плодотворным и давать неожиданные для традиционной (позитивистской) юриспруденции результаты.

1. Рулан Н. Юридическая антропология. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 1999. 310 с.
2. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. 292 с.
3. Ковлер А.И. Антропология права. Учебник для вузов. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. 480 с.
4. Короленков А.В. «Всех нас старей отец твои, но с нами не уметь житии»: князь, норма и реакция на ее нарушение в домонгольской Руси // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. М.: Институт Африки РАН, 2009. 307 с.
5. Кондратьева Т. Кормить и править: От власти в России XVI – XX вв. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. 208 с.
6. Тирмастэ М.-Л. «Думал ли я, что буду поддерживать коммунистов» // Коммерсантъ. 2011. 11 марта.
7. Норберт Э. Общество индивидов. М.: Практикс, 2001. 310 с.
8. Бернацкий Г.Г. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» под углом философской критики // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. М.: РАП, 2010. 623 с.
9. Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 680 с.
10. Денисов С.А. Административизация правовой системы. Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему общества. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005. 544 с.
11. Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1. Чары Платона. М.: Феникс, 1992. 410 с.
12. Люкс Л. Россия между Западом и Востоком. М.: Московский Философский Фонд, 1993. 390 с.
13. Дзоло Д. Демократия и сложность. Реалистический подход. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшая школа экономики, 2010. 320 с.



## 19. Жизнеспособность российской Конституции

Выступление на конференции в Институте государства и права РАН. Декабрь 2013 г.

Конституция РФ была разработана элитой российских государствоведов и является итогом развития европейской конституционной мысли. Она была октроирована Б.Н. Ельциным. Большинство населения России ее не знает, не принимает ее главные идеи как свои, не готово их защищать. А. Шайо пишет, что конституция Соединенных Штатов и государств Европы рождались из страха перед монархическим прошлым, из боязни перед его реставрацией («Конституции рождаются в страхе перед былым деспотизмом...»)<sup>241</sup>. Большинство россиян не боятся своего прошлого, своих деспотов (Ивана Грозного, Петра Великого, Сталина). У многих даже ностальгия по прошлому деспотизму, тоска по хозяину, на которого можно было бы переложить ответственность за свою судьбу и судьбу всей страны. Поэтому значительная часть россиян не уважает свою Конституцию, нацеленную на то, чтобы прошлое не вернулось. Таким образом, Конституция РФ является искусственным созданием интеллектуальной элиты России, а не итогом общественного развития. Ее нельзя назвать общественным договором.

Без поддержки большинства населения значительное число норм Конституции РФ (демократия, республика, федерализм, правовое государство, верховенство прав человека) не действует или действует только отчасти, в той степени, в какой это выгодно управленческим элитам. Представители психологической школы права указывали, что «закон, изданный в надлежащем порядке государством, будет лишь законом номинально, если он не будет соответствовать основным принципам господствующей в данном обществе морали, которые и являются единственно творящими закон»<sup>242</sup>.

Сегодня в стране действует механизм нейтрализации норм Конституции РФ, состоящий из множества звеньев<sup>243</sup>.

Нормы Конституции РФ нейтрализуются правовыми обычаями<sup>244</sup>, сложившимися за тысячелетие жизни России: обычаями монархии, отказа от участия в политической жизни страны, централизации. В основе правового сознания большинства населения лежит миф о «добром царе и плохих боярах», которые не дают «доброму царю» сделать население счастливым. Этот миф активно поддерживается государственной пропагандой (майские указы Президента РФ несут счастье людям, а Правительство саботирует их выполнение). Сознание большинства россиян носит элитаристский характер. Конституция нацелена на ограниченное правление, а большинство россиян выступает за предоставление государству (Президенту РФ) неограниченных полномочий, поскольку именно от него ждет заботы о себе. Конституция дает свободу человеку в обмен на ответственное поведение. Но население не ценит этой свободы и готово променять ее на материальное благополучие под опекой сильного государства. Россия не преодолела идеологии вождизма и не готова поддержать лозунг республики, тем более парламентской. Даже в случае экономического кризиса, большинство потребует заменить одного правителя на другого, а не надеяться на выбранных депутатов парламента. «Король умер. Да здравствует кроль!» – гласила французская пословица. Население России еще не превратилось в народ, способный стать самостоятельным субъектом права, тем более сувереном<sup>245</sup>. Население страны можно назвать источником государственной власти, но источником рукотворным, созданным путем манипулирования самим государственным аппаратом, в руках которого не только основные каналы распространения информации, но и основные богатства страны, которые можно использовать для подкупа этого населения.

Посильную помощь в нейтрализации норм Конституции России оказывает служилая интеллигенция России<sup>246</sup>, которая доказывает, что россияне в отличие от европейцев не восприимчивы к идеям свободы, демократии, республики. Более того, под прикрытием защиты национальной самобытности, эта интеллигенция требует пресечь распространение в России западных ценностей конституционализма. Другая часть этой интеллигенции пытается скрыть не восприятие россиянами конституционных ценностей. Доказывается, что конституционные основы успешно реализуются в современной России.

Господствующий в России административный класс так же не заинтересован в действиях норм Конституции РФ, которые нацелены на ограничение его власти. В лучшем случае, его представители создают видимость соблюдения норм Конституции РФ. Государственная жизнь похожа на театр<sup>247</sup>, где самодержавный правитель играет роль избранного Президента РФ, а его верные слуги роль депутатов парламента, независимых судей, членов Правительства (в соответствие со ст. 10 Конституции РФ). Свою роль в спектакле играет безбидная оппозиция. Разыгрываются сцены выборов, принятия законов парламентом, правосудия. Но чем все закончится – определяет «режиссер». На самотек могут быть пушены только процессы происходящие на местном уровне. Здесь могут выбрать в депутаты или мэры не того, кого наметили «помощники режиссера». Реальная политическая жизнь происходит за кулисами, где «актеры» сбрасывают свои маски.

<sup>241</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 13-15.

<sup>242</sup> Захаров Н.А. Система русской государственной власти. М.: «Москва», 2002. С. 302.

<sup>243</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

<sup>244</sup> Денисов С.А. Нейтрализация конституционных норм обычаями административного общества // Традиция, духовность, правопорядок. Материалы четвертой всероссийской научной конференции 22 – 23 мая 2009 г. Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2009. С. 17 – 18.

<sup>245</sup> Денисов С.А. 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.

<sup>246</sup> Денисов С.А. Интеллигенция как носитель культуры административного общества // Интеллигенция в диалоге культур. Сб. статей. Серия «Интеллигенция и современность. Выпуск VIII. М.: РГГУ, 2007. С. 31-45; Денисов С.А. Служилая и гражданская интеллигенция в современном обществе // Интеллигенция и гражданское общество. Сборник научных трудов. Ульяновск: УлГТУ, 2013. С. 8-14.

<sup>247</sup> Денисов С.А. Имитация конституционного строя в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 2-8.

Правящий административный класс привык действовать не на основе норм писанных конституций, а на основе норм политических доктрин, исходящих от Правительства<sup>248</sup>. Если в СССР действовала доктрина тотального контроля государства над обществом (легко нейтрализующая все конституционные свободы), то сегодня в основном действует доктрина ограничения предоставления прав и свобод членам общества. Они могут использовать конституционную свободу слова (ст. 29), могут объединяться в оппозиционные политические партии (ст. 30), выходить на улицу (ст. 31), участвовать в выборах органов власти (ст. 32) но до тех пор, пока это не угрожает власти правящей группы, не подрывает основы административного строя<sup>249</sup>.

Конституция РФ успешно нейтрализуется с помощью прецедентов. Дело М. Ходорковского показало всем олигархам, что они не должны вторгаться на политическое поле, не должны помогать оппозиции (поэтому в России такие худосочные оппозиционные партии). Дело «Pussy Riot» показало, что хотя в России и нет закона о наказании за подрыв авторитета Правительства, но органы репрессий всегда найдут статью, с помощью которой можно покарать хулигателей. Это еще раз было продемонстрировано с помощью отзывали лицензии у крупнейшего в стране информационного агентства «Росбалт», который осмелился поместить песенки девушек из группы «Pussy Riot» на своем портале<sup>250</sup>.

Нормы Конституции РФ легко нейтрализуются с помощью федеральных законов и указов Президента РФ. Так перечень полномочий Президента РФ, изложенный в ст. 83 Конституции РФ сегодня фактически дополнен пунктом «н»: «представляет Федеральному Собранию кандидатов на должность Председателя Счетной палаты, его заместителей и аудиторов»<sup>251</sup>; пунктом «о»: «представляет Совету Федерации кандидатов для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей»<sup>252</sup>. По этому же пути идет сам Президент РФ. В статью 83 Конституции РФ он своим указом фактически ввел пункт «п»: «формирует Государственный Совет РФ»<sup>253</sup>. Ст. 86 Конституции РФ фактически дополнена указом Президента РФ пунктом «д»: «производит разделение страны на федеральные округа и формирует органы власти в них»<sup>254</sup>. Ст. 90 Конституции РФ дополнена пунктом 4. «Издает указания<sup>255</sup> и поручения»<sup>256</sup>. Принятие названных правовых актов позволяет Президенту РФ подменять собой Правительство РФ, лишая его какой-либо самостоятельности, декларированной в Конституции РФ (ст. 10). Например, в 2009 г Президент РФ издал 1753 поручения<sup>257</sup>. Все эти изменения Конституции РФ обеспечивают движение страны к традиционному для нее самодержавию и замене разделения властей на разделение труда между органами власти, подконтрольными Правительству. Мы вновь живем по формуле, выраженной М.М. Сперанским: «Государь, соединяющий в особе своей все роды сил, единый законодатель, судья и исполнитель своих законов, – вот в чем состоит на первый взгляд вся конституция сего государства»<sup>258</sup>.

Свою лепту в нейтрализацию норм Конституции РФ вносит Конституционный Суд РФ. В своем Постановлении от 1 февраля 2005 г. N 1-П он признал, что Федеральное Собрание РФ может игнорировать конституционный запрет умалять права и свободы граждан (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ) и даже должно издавать законы, ограничивающие конституционные свободы, ссылаясь не на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а исходя из политической целесообразности («целостность и устойчивость политической системы», борьба «против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества»). Этим же Постановлением он признал конституционным ограничение права граждан на объединение в политические партии<sup>259</sup>. В других своих постановлениях он оправдал сужение избирательных прав граждан<sup>260</sup>, переход к фактическому назначению глав регионов Президентом РФ<sup>261</sup>. Теория скрытых полномочий Президента РФ, легализованная Конституционным Судом РФ<sup>262</sup> открыла дорогу для движения страны к монархии.

Конституция РФ не отменяется, не подвергается существенным изменениям, поскольку она ни кому не мешает ее игнорировать. Декларации о республике не мешают осуществлять монархическое правление. Декларации федерализма (ст. 1 Конституции РФ) не препятствуют восстановлению в России имперской организации государственного устройства с

<sup>248</sup> Денисов С.А. Политическая доктрина в нормативном регулировании современно России // Конституция и доктрины России современным взглядом. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.). М.: Научный эксперт, 2009. С. 117-131.

<sup>249</sup> Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011.

<sup>250</sup> Гуманов Г. Суд лишил информагентство слова // Коммерсантъ. 2013. 1 ноября. С. 3.

<sup>251</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.

<sup>252</sup> ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.

<sup>253</sup> Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О государственном совете РФ» в ред. от 10 августа 2012 г. // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

<sup>254</sup> Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>255</sup> Указ Президента РФ от 28.03.2011 N 352 "О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации" // СЗ. 2011. N 14. Ст. 1880.

<sup>256</sup> Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. N 1536 "О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 46. Ст. 5241.

<sup>257</sup> Не всегда поручается // Коммерсантъ. 2010. 17 марта. С. 1.

<sup>258</sup> Цит. по Казанский П.Е. Власть Всероссийского Императора. М.: Москва, 1999. С. 64.

<sup>259</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального Закона "О политических партиях" в связи с жалобой общенационально-политической организации "Балтийская республиканская партия" // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

<sup>260</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>261</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. N 3. Ст. 336.

<sup>262</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

управлением делами территорий из столицы. Федеральное Собрание принимает законы, вводящие централизованное регулирование важнейших отношений<sup>263</sup>. Президент РФ делит страну на федеральные округа, не предусмотренные в Конституции РФ, назначает своих заместителей в регионы<sup>264</sup> и пытается через них управлять страной, как это делали до него императоры.

Текст Конституции РФ не будет существенно исправлять в ближайшие годы, поскольку он выполняет свою главную функцию – создавать видимость того, что Россия является цивилизованным европейским государством. Предложения отразить в конституции реально существующие отношения<sup>265</sup> равносильно отказу от имитации конституционализма и объявления себя «страной изгоем». По этому пути не идет даже Северная Корея. Всем понятно, что в этой стране неограниченная власть династии кимов, но Конституция Кореи декларирует республику. Для всех ясно, что там введен тоталитарный режим, но в Конституции написано, что это демократия. Вместе с тем, всякие попытки со стороны общества предлагать изменения в Конституцию РФ и публично обсуждать их полезны, поскольку обеспечивают превращение подданных в граждан страны, задумывающихся о том, на основе каких норм права необходимо организовать жизнь страны.

Все выше сказанное не является основанием для пессимистического взгляда на российскую действительность. Страна находится в начале пути от доконституционного государственного права к праву конституционному. Все указанные выше проблемы являются типичными для переходного периода<sup>266</sup>. Не менее тяжким движением к конституционализму было в странах Европы<sup>267</sup>. Понятие бумажной (не работающей) конституции изобретено не нами. Германию дважды насильно принуждали к конституционализму (принятие Веймарской Конституции после Первой мировой войны и принятие ныне действующего Основного закона после Второй мировой войны). Конституционализм прижился на ее почве только после второй попытки. Необходимо помнить о циклическом развитии истории. Этапы революции и реформ почти всегда сменяются этапами контрреформ. Именно этот период переживает сегодня Россия. Но впереди у нее новый революционный подъем, новый этап борьбы за свободу, демократию и гуманистические ценности.

Не смотря на объективные препятствия, сторонники конституционного развития России должны выполнять свою миссию: распространять знания о конституционных ценностях в обществе. При возникновении кризиса развития, общество само обратится к конституционным нормам, доказавшим свою ценность во многих странах мира. Россия должно дозреть до конституционализма и задача гражданской интеллигенции помочь ей в этом.

---

<sup>263</sup> ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 186-ФЗ в ред. от 25 декабря 2012 г. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>264</sup> Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>265</sup> Конституция России (проект). М.: Научный эксперт, 2013. 264 с.

<sup>266</sup> Денисов С.А. Исследование перехода от государственного доконституционного права к конституционному праву // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 2-8.

<sup>267</sup> Денисов С.А. Судьба конституций во время контрреформ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 7-14.

## 20. Денисов С.А. Преемственность норм государственного права России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 4-10.

С. 4

*Нормы реального государственного права не могут меняться так быстро как нормы официального права. Они живут под прикрытием новых названий. Институт Президента в России трансформировался в старый институт Верховной власти, которая руководит законодательством и управляет страной.*

**Ключевые слова:** преемственность норм, Верховная власть, Император, Президент, законодательство, административное управление

### **Continuity norms of the state law in Russia**

**Denisov Sergej Alekseevich, assistant professor of the chair of human rights of the law faculty of Humanitarian university, candidate of juridical sciences (Ekaterinburg)**

*Norms of real state law cannot change as quickly as norms of official law. They exist under new titles. Institute of President in Russia has transformed in institute of Supreme power of old times. It directs lawmaking and rules the country.*

**Key words:** continuity norms, Supreme power, Emperor, President, lawmaking, administrative rule.

Представители исторической и социологической школы права отмечают, что реальное государственное право страны не может изменяться так кардинально, как меняются искусственно созданные и продекларированные в писаных конституционных актах нормы официального позитивного права, исходящие от государства. Начиная с XIX в., государства разных стран, пытаясь создать о себе определенные представления окружающих, принимали конституционные акты, которые не действовали на практике или действовали только отчасти. Фактически страна продолжала жить в соответствии с нормами, которые были официально отменены, но продолжали действовать в силу инерции. Они опирались на общественное правосознание, на консерватизм населения и самого правящего класса. Под воздействием новых правовых идей, старые нормы несколько трансформируются, возникают гибриды, совмещающие старое с новым. Прежние правовые институты получают новые названия, которые пытаются скрыть старое содержание. Подчас, с помощью официального позитивного права (конституционных актов) осуществляется только имитация перехода страны к конституционализму. В дело вступает мощный механизм нейтрализации норм писаного права. От заимствованного на Западе конституционного права остаются одни названия, прикрывающие старую доконституционную сущность государственного права страны. Консерваторы права. Ни какая страна не может быстро вычеркнуть из своей жизни правовые обычаи, которыми руководствовалась столетия. Нельзя, вписав новую норму в конституционный акт, «с понедельника» начать новую жизнь. Новые, не традиционные для страны нормы конституции, только по истечении какого-то срока могут войти в «плоть и кровь народного сознания» - пишет Н.А. Захаров<sup>268</sup>.

Предметом исследования данной статьи являются нормы и институты современного реального российского государственного права, которые имеют глубокую историю. Нормы, действовавшие в XIX в., в трансформированном виде продолжают жить сегодня, облеченные в новые одежды и потому неузнаваемые. Российские конституционалисты часто не замечают этого, поскольку по старой привычке выступают в роли государственных пропагандистов. Они помогают правящей группе скрывать реально действующие нормы государственного права за конституционными декларациями, доказывать, что Россия полностью восприняла европейские конституционные ценности. Однако, настоящие ученые должны искать истину и видеть реальную правовую жизнь за яркой витриной официальных конституционных деклараций писаных актов.

Ядром государственного права России всегда был институт Верховной власти, которая принадлежала, то Великому Князю, то Государю Императору, то Генеральному секретарю ЦК КПСС. Исчез ли этот институт сегодня? Конституция РФ декларирует, что Верховная власть (суверенитет) сегодня принадлежит народу (ст. 3). Юрист-позитивист, привыкший оперировать юридическими фикциями, отказывается от критической оценки конституционных деклараций и может заявлять, что государственное право России полностью изменило свою

С. 5

сущность. Юрист, придерживающийся социологического правопонимания, ставит для себя вопрос: не является ли институт Президента РФ разновидностью института Верховной власти, неким преемником института Государя Императора? По крайней мере, российские политологи заявляют, что Верховная власть принадлежит Президенту РФ<sup>269</sup>. Для научного ответа на поставленный вопрос следует сравнить нормы государственного права России, действующие в XIX - начале XX вв. с нормами действующими сегодня. Прежде всего, необходимо проанализировать набор полномочий Всероссийского Государя Императора и Президента РФ.

1. Н.А. Захаров обращает внимание, что Государю Императору в России принадлежала **учредительная** власть. В 1912 г. он писал, что самодержавная власть Государя Императора «является созидательницей нынешнего законодательного порядка и действующих основных законов, которыми определяется деятельность нашего государственного организма...»<sup>270</sup>. Формально Конституция РФ принята народом на референдуме. Но мы знаем, что фактически она была октроирована Президентом РФ, который выступил творцом нынешнего государственного строя. Референдум был проведен всего лишь для придания акту Верховного волеизъявления легитимного характера. Могут сказать, что Б.Н. Ельцин, подаривший стране Конституцию РФ, не был свободен в своем волеизъявлении. Но самодержавие вовсе не означает произвола правителя в управлении страной. Николай II, как известно, так же вынужден был октроировать Основные государственные законы Российской Империи в 1906 г.<sup>271</sup> под давлением революционных событий. В 1907 г. Царь распустил Государственную Думу. П.И. Столыпин называл издание акта 3 июня 1907 г. о роспуске Государственной Думы и об издании нового

<sup>268</sup> Захаров Н.А. Система русской государственной власти. М.: Москва. 2002. С. 37.

<sup>269</sup> Корченкова Н. У Владимира Путина вырос телерейтинг // Коммерсантъ. 2013. 14 декабря. С. 2.

<sup>270</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 324-325.

<sup>271</sup> СУ. 1906. Отл. I. № 98. Ст. 603.

избирательного закона – актом самодержавной воли, когда решить вопрос законодательным порядком было невозможно<sup>272</sup>. Таким же актом самодержавной воли можно назвать и роспуск Верховного Совета в 1993 г. и октроирование Конституции РФ Президентом РФ.

Основные государственные законы Российской Империи (ст. 8, 107) указывали, что почин в их изменение мог принадлежать только Государю Императору. Конституция РФ не дает ни каких привилегий Президенту РФ в изменении ее норм (ст. 134-136). Однако, в сложившейся ситуации, мы видим, что реально с починим изменить Конституцию РФ, который может иметь реальный эффект, в состоянии выступить только Президент РФ. Практика показывает, что изменения в Конституции РФ 2008 и 2014 гг. были внесены по воле Президента РФ и без особого обсуждения быстро оформлены в должном законодательном порядке через послушное ему Федеральное Собрание и представительные органы регионов. Конституция РФ, признаваемая всеми как жесткая, легко превращается в мягкую, как пластилин, если на то есть Высочайшее волеизъявление. Следует обратить внимание, что предложения по внесению поправок в Конституцию РФ, которые неоднократно делались другими субъектами, не имели ни каких последствий.

Ст. 7 Основных государственных законов России 1906 г. указывала, что законодательная власть в стране принадлежит Государю Императору, который осуществляет ее **в единении** с Государственным Советом и Государственной Думой». Палаты лишь помогали ему творить законы. «...Государственная Дума и Государственный Совет не располагают какой-либо определенной выделенной им степенью государственной власти. Им предоставляется лишь участвовать в осуществлен Государем Императором принадлежащей Ему законодательной власти. ...они вовсе не имеют права принимать какие-либо решения с непосредственной обязательной для кого бы то ни было силой» - писал П.Е. Казанский<sup>273</sup>.

Конституция РФ утверждает, что законодательным органом современной России является Федеральное Собрание (ст. 94). Вместе с тем, она не называет этот орган высшим законодательным органом, а ч. 2 ст. 80 Конституции указывает, что Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». В рамках этого обеспечения Президент РФ фактически стал выполнять ту же роль, что и Государь Император. Он превратился в высший орган законодательной власти. Федеральное Собрание лишь оказывает ему посильную помощь в этой деятельности.

Так же как Император (ст. 8 Основных законов 1906 г.), Президент РФ имеет право законодательного почина (п. «г» ст. 84 Конституции РФ) и пользуется этим правом довольно активно. Число законов, принятых не по его почину в последние годы резко уменьшилось. Фактически, проекты, исходящие от Правительства РФ так же вносятся в Государственную Думу после его Высочайшего утверждения. Как мы знаем, проекты законов, исходящих от оппозиции в Государственной Думе не имеют перспективы, если они не поддерживаются большинством депутатов от «Единой России», которое является выразителем Высочайшей воли.

Государь Император, как самодержец, свободный в своей воле, при осуществлении законотворчества через Государственный Совет до 1906 г., мог поддержать меньшинство Совета и это решало судьбу закона (ст. 119 учреждения Государственного Совета 1892 г.)<sup>274</sup>. В новейшей истории мы так же имеем случаи, когда Президент РФ поддерживал не большинство Государственной Думы, а оппозицию (которую следует сегодня определить не как оппозицию Его Величеству, а как оппозицию Его Величества). В этом случае, большинство депутатов от «Единой России», уважающее волю Верховной власти, отказывалось от своего мнения и принимало закон, предложенный оппозицией. Так, например, было с переносом выходных дней с января на май<sup>275</sup>. Можно сказать, что Россия не отказалась от доктрины, изложенной когда-то Николаем Первым в своем Манифесте: «Не от дерзновенных мечтаний, всегда разрушительных, но свыше совершенных постепенно отечественные установления, дополняются недостатки, исправляются злоупотребления. В сем порядке постепенно

#### С. 6

усовершенствования всякое скромное желание к лучшему, всякая мысль к утверждению силы законов, к расширению истинного просвещения и промышленности, достигая к нам путем законным, для всех отверзтым, всегда будут приняты нами с благоволением...»<sup>276</sup>. Зная этот установившийся порядок, люди обращаются с законодательными предложениями не к депутатам Государственной Думы, а к Президенту РФ или в его Администрацию<sup>277</sup>.

«Государь Император **утверждает законы**, и без Его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения» - гласит ст. 9 Основных государственных законов Российской Империи<sup>278</sup>. Таким образом, Государь имел абсолютное право вето. Конституция РФ дает Президенту РФ только право суспензивного вето (ст. 107) и лишает его этого права при принятии федеральных конституционных законов (ст. 108). Но фактически сегодня сложилась ситуация, при которой ни один закон не может вступить в действие без его Высочайшего соизволения. За последние 13 лет не было принято ни одного закона помимо воли Президента РФ. Акты, принятые Государственным Советом и утвержденные Императором до 1906 г. оканчивались фразой: «...утвердить соизволил и повелел исполнить»<sup>279</sup>. Сегодня, даже если Президент РФ вынужден будет, исходя из каких-то пропагандистских целей, подписать закон, который не отражает его волю, то этот закон можно легко нейтрализовать. Без повеления его исполнить подчиненный Президенту РФ аппарат государства (исполнительная и судебная власть) легко превратит его в мертвую букву.

Обнародование законов в царской России в начале XX в. возлагалось на Правительствующий Сенат. Это полномочие было увязано с его обязанностью следить за соблюдением форм издания велений государственной власти (ст. 91 – 92 Основных государственных законов)<sup>280</sup>. Конституция РФ предоставила право обнародования законов Президенту

<sup>272</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. 2002. С. 327.

<sup>273</sup> Казанский П.Е. Власть Всероссийского Императора. М.: Москва, 1999. С. 61.

<sup>274</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 206.

<sup>275</sup> Камышев Д. Апрельские чтения // Коммерсантъ-Власть. 2012. № 18. С. 23.

<sup>276</sup> Высочайший Манифест 13 июля 1826 г. // Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сб. документов. Учебное пособие. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 172.

<sup>277</sup> См. например, Бекбулатова Т. и др. Некоммерческие организации поучат собирать деньги // Коммерсантъ. 2013. 19 ноября. С. 2.

<sup>278</sup> Государство Российское. Власть и общество. Сборник документов. М.: Московский университет, 1996. С. 270.

<sup>279</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 230.

<sup>280</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 232.

РФ (п. «д» ст. 84). Видимо рассматривая себя как Верховную власть в стране, он явочным порядком взял на себя и полномочия осуществлять контроль за порядком принятия законов в палатах Федерального Собрания. Конституционный Суд РФ, сославшись на ч. 2 ст. 80 Конституции РФ подтвердил наличие Верховной власти у Президента РФ, признав, что он фактически может осуществлять высшей надзор и суд в стране. Постановление гласит: «в случае нарушения установленного Конституцией Российской Федерации порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент Российской Федерации вправе в силу части 2 статьи 80 и части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований»<sup>281</sup>. Представители Президента РФ оказались наделенными полномочиями осуществлять надзор за порядком принятия законов в палатах Федерального Собрания.

Президент РФ сегодня не просто инициирует закон и подписывает его, а принимает самое деятельное участие в его принятии на всех предусмотренных законом стадиях с помощью подчиненного ему Правительства РФ и Администрации Президента РФ. Фактически он определяет содержание принимаемых законов. Мы видим сегодня действительное единение Верховной власти с Государственной Думой и Советом Федерации, о котором говорит ст. 7 Основных законов 1906 г. Надо сказать, что история России начала XX в. и России начала XXI в. повторяется. Две первые государственные думы не хотели работать в единении с Царем и были им распущены. Думы первых трех созывов современной России так же пытались отстоять дуализм власти в стране. Распускать их не пришлось. Президент РФ просто реализовал свою Верховную волю через свои указы. Сегодня мы можем констатировать, что разделение властей, декларированное в ст. 10 Конституции РФ, полностью преодолено. Все они работают в единении, помогая реализовать волю Верховной власти. В результате, в последние годы не было случая, когда бы Президент РФ отказывался подписывать закон, принятый Федеральным Собранием под его контролем.

Сегодня мы имеем дело с явно доминирующим положением Верховной власти в области законодательства, так же как это было при Императоре. Президента РФ часто не скрывает, что принятие законов находится под его полным контролем. При общении с «искателями милости» он откровенно обещает им принять те или иные законы<sup>282</sup>.

Единение Царя и Государственной Думы в начале XX в. осуществилось не само по себе. Государю пришлось распустить Государственную Думу, не желавшую работать с ним в единении и, нарушая установленный порядок законодательства, принять 3 июня 1907 г. акт, утверждающий новое Положение о выборах в Государственную Думу. Оппозиция назвала действия Императора государственным переворотом<sup>283</sup>. Президенту РФ сегодня не приходится производить государственный переворот для того, чтобы вводить такие законы о выборах, которые позволяли бы ему наполнить Государственную Думу и Совет Федерации преданными ему людьми. Федеральное Собрание РФ является настолько послушным его воле, что без сопротивления вводит то смешанную, по пропорциональной системе выборов, то запрещает свободу объединения в партии, то способствует рождению множества партий, «растаскивающих» голоса избирателей и обеспечивающих победу «нужных людей». Пользуясь своими учредительными правами, Президент РФ изменил порядок формирования Совета Федерации (2000 г.), обеспечив лояльность его членов.

Основные государственные законы Российской Империи 1906 г. (ст. 87) позволяли Императору самостоятельно

#### С. 7

принимать временные нормативные акты носящие характер закона в период прекращения работы Государственной Думы. Эти нормативные акты прекращали свое действие, если они не были внесены на рассмотрение Государственной Думы в течение двух месяцев после начала ее работы или не были ею одобрены. Конституция РФ не предусмотрела такой возможности законодательства Президента РФ, но на помощь Верховной власти пришел Конституционный Суд РФ, который признал, что в рамках доктрины «скрытых полномочий» Президент РФ имеет права принимать указы, носящие характер закона, если Федеральное Собрание не урегулировало этого вопроса<sup>284</sup>. Полномочия Президента РФ стали шире, чем у Государя Императора, поскольку его указы не требуют утверждения Федерального Собрания и могут действовать вечно.

Н.А. Захаров отмечал, что при дуализме власти между Государем и законодательным собранием происходят неизбежные трения по поводу того, кто должен принимать тот или иной акт<sup>285</sup>. В России эти трения имели место до возникновения единения всех органов власти под началом Верховной власти Президента РФ. Сегодня невозможно представить, чтобы палаты Федерального Собрания вступали в спор о полномочиях с Президентом РФ или его Администрацией.

<sup>281</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

<sup>282</sup> Вислогуз В. Владимир Путин установил мэру прибыли // Коммерсантъ. 2007. 24 октября. С. 11.

<sup>283</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М.: Юридическая литература, 1994. С. 57.

<sup>284</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 1995; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19, ст. 2320.

<sup>285</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 200.

М.Б. Смолин обращает внимание на **надправный** характер власти Государя Императора<sup>286</sup>. Надправным сегодня оказывается и положение Президента РФ. В своих обращениях к Федеральному Собранию он указывает, какие изменения в законах и Конституции РФ следует произвести в следующем году. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации рассматривают эти указания, как обязательные для исполнения. «То, что угодно правителю, – имеет силу закона», – говорил знаменитый юрист Ульпиан<sup>287</sup>.

2. Ст. 10 Основных государственных законов Российской Империи гласила: «Власть управления во всем ее объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего государства Российского». Государственное право начала XX в. разделяла Верховную власть управления на (а) власть управления, осуществляемую Государем Императором непосредственно и (б) власть управления, вверяемую его подчиненным.

Власть управления, осуществляемая непосредственно может проявляться в принятии актов Верховного управления. Ст. 11 Основных законов гласит: «Государь Император в порядке верховного управления издает в соответствии с законами **указы** для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно **повеления**, необходимые для исполнения законов». Сегодня эта норма звучит так: «Президент Российской Федерации издает **указы и распоряжения**» (ч. 1 ст. 90 Конституции РФ). Как видим, формулировка Конституции РФ дает Президенту РФ больше простора для свободного определения предмета нормативного регулирования, чем имел Император. Очень трудно провести границу между указами Президента РФ, регулирующими важнейшие общественные отношения, носящими характер закона и указами, изданными в порядке Верховного управления (т.е. административных актов, издаваемых в ходе исполнения законов). Например, Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»<sup>288</sup> привел к существенному изменению всего государственного устройства России. Он не является актом, направленным на исполнение какого-либо конкретного закона. Поэтому его можно рассматривать, как акт принятый не в порядке Верховного управления, а в порядке чрезвычайного законотворчества. Но сегодня эти проблемы имеют сугубо теоретическое значение и не важны для практики. Как было показано выше, Президент РФ может оформить свою волю либо в виде именного Высочайшего указа или в виде закона, через послушное ему Федеральное Собрание. Соединение законодательной и административной деятельности, осуществляемое Президентом РФ, как носителем Верховной власти в стране сегодня почти ни кого не смущает. Исключение составляют либералы, настаивающие на внедрение европейских конституционных ценностей в России.

Исследователи государственного права России подчеркивают, что царское самодержавие не тождественно восточному деспотизму. В отличие от деспота неорганиченный самодержец «изъявляя свою волю в писаном законе, сам после этого издания или собственноручного подписания самоограничивает свою волю уже появившимся на свет законом, что дает возможность устойчивого функционирования государственному законодательству. Иначе говоря, Монарх неограничен в праве издания, изменения и отмены законов, но самоограничен в обязанности подчиняться закону, пока не пришло время его изменения или отмены. Законы для Верховной Власти имеют, таким образом, лишь нравственное значение. Как только нравственная правда закона перестает работать, как только закон перестает обеспечивать поддержание правды в обществе, Верховная власть теряет необходимость самоограничиваться в отношении такого закона и либо изменяет, либо отменяет его вовсе» - пишет М.Б. Смолин<sup>289</sup>. Эти правила, в основном, продолжают действовать сегодня.

Указы Императора и Президента РФ, как правило, имеют нормативный характер. В индивидуальном порядке Император издавал повеления, а Президент РФ издает распоряжения. Поскольку Верховная власть в данном случае ни кем и ни чем не ограничена, то она может отступать от этих стихийно сложившихся правил<sup>290</sup>. Часто указы носят смешанный характер (содержат наряду с нормами и индивидуальные требования к конкретным должностным лицам)<sup>291</sup>.

С. 8

Сегодня, как и в царской России, имеется много разных форм выражения Высочайшей воли. Согласно образованию Государственного Совета 1 января 1810 г., законы в России издавались в форме Высочайше утвержденных мнений Государственного Совета, причем утверждение излагалось в таком виде: «Быть по сему. Высочайшее имя»<sup>292</sup>. Анализ современной государственной жизни создает впечатление, что сегодня ни один высший орган власти не принимает ни одного важнейшего решения без Высочайшего утверждения. Члены Правительства подтверждают, что они постоянно получают указания от Президента РФ<sup>293</sup>. В.В. Путин

<sup>286</sup> Смолин М.Б. Публицистика государственной самобытности // Захаров Н.А. Система русской государственной власти. М.: Москва. 2002. С. 14, 19.

<sup>287</sup> Величко А.М. Византийский монархизм // Правоведение. 2005. № 5. С. 192.

<sup>288</sup> СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>289</sup> Смолин М.Б. Указ. соч. С. 26.

<sup>290</sup> Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 7. Ст. 598.

<sup>291</sup> Зуйков А.В. Политика в рамках права: «правила игры» для Президента // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 30.

<sup>292</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 183.

<sup>293</sup> «Не возникает проблемы с согласованием позиций с президентом» // Коммерсантъ. 2013. 20 декабря. С. 1.

вынужден пояснять, что на самом деле он включается в решение только тех вопросов, которые приобретают общественное звучание<sup>294</sup>.

Ст. 55 Основных государственных законов 1892 г. выделяла указы Государя «объявляемые словесно»<sup>295</sup>. Президент РФ довольно часто обращается к такого рода повелениям, во время встреч с населением и своими подчиненными. Например, в 2013 г. он своим устным повелением наложил мораторий на распродажу имущества Российской академии наук на один год. Правда, президент РАН В. Фортов этим не удовлетворился и попросил подкрепить устное повеление постановлением Правительства<sup>296</sup>.

Президент РФ, в конце концов, решил формализовать принятие им множества актов в качестве Верховного управления. Своими именными указами он ввел такие виды актов управления как указания<sup>297</sup> и поручения<sup>298</sup>, дополнив, тем самым ч. 1 ст. 90 Конституции РФ в рамках реализации концепции «скрытых полномочий».

3. Как уже отмечалось, кроме непосредственного осуществления власти управления, Император осуществлял управление через подчиненные им органы. Ст. 10 Основных государственных законов гласила: «в делах же управления подчиненного определенная степень власти вверяется от него, согласно закону, подлежащим местам и лицам, действующим его именем и по его повелениям». Вопрос о том, какие дела Верховная власть вершит непосредственно, а какие передаются властям подчиненным и раньше и сегодня решается самой Верховной властью. Это зависит от энергичности Правителя, его устремлений. М.М. Сперанский писал, что Верховная власть правит «тем родом дел, кои она себе непосредственно предоставила»<sup>299</sup>. Но необходимо отметить, что правители России всегда поддерживали в населении миф о «добром царе». Образцом для подражания служил Петр Великий, Царь-работник. Чтобы показать заботу Верховной власти о населении Правитель вынужден максимально концентрировать в своих руках управление страной, поддерживать, как сегодня говорят, ручное управление.

М.Б. Смолин пишет, что единоличная власть повелевает и принуждает к повиновению «через систему передаточных звеньев, то есть через подчиненные ей власти управительные, поскольку сама она ограничена пределами своего прямого и непосредственного действия, доступного силам одного человека. Это ни сколько не уменьшает эффективности монархической власти как таковой, а напротив, способствует лучшей организации всей государственной вертикали так, чтобы на долю Верховной власти оставались лишь наиважнейшие стратегические функции и она не погрязла в рутинной мелочной деятельности. Такое построение управительных дел в Империи всегда позволяло Верховной власти в нужный момент непосредственно вмешиваться в ход государственных дел и либо восстанавливать нарушенный почему-либо порядок, либо, если это необходимо, кардинально и, главное, оперативно реформировать управление Империей»<sup>300</sup>.

Важнейшим звеном среди подчиненных властей является правительство. Сегодня оно действует не от имени Президента РФ, а от имени народа. Ст. 10 Конституции РФ декларирует самостоятельность исполнительной ветви власти. Но реально положение Правительства РФ такое же, как положение Совета министров при Государе Императоре. Ст. 17 Основных законов 1906 г. гласит: «Государь Император назначает и увольняет председателя совета министров, министров и главноуправляющих отдельными частями, а также прочих должностных лиц, если для последних не установлено законом иного порядка назначения и увольнения». Подобная же норма содержится в ст. 83 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ назначает Председателя Правительства, отправляет Правительство в отставку, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров. Правительство РФ было политическим органом в 1990-е гг., когда Государственная Дума была независима от Президента РФ. Сегодня она находится под контролем Президента РФ и послушно соглашается с его выбором Председателя Правительства. Должность Председателя Правительства стала административной (иногда говорят технической), а не политической.

Исследователи механизма российского государства начала XX в. подчеркивали, что Государственная Дума в тот период не была парламентом, формирующим ответственное перед ней правительство. Такая же ситуация имеет место и сегодня. Правительство ответственно перед Президентом РФ, а не перед Государственной Думой. Тогда и сегодня депутаты Государственной Думы и члены верхней палаты имели право запроса к членам правительства. Глава правительства выступал и выступает перед депутатами. Однако, как отмечал Н.А. Захаров названные права палат не представляют того сильного оружия, как это имеет место в странах парламентарных. «Осуществляя, таким образом, исключительно нравственный контроль над

<sup>294</sup> Колесников В. Пробил пятый час истины // Коммерсантъ. 2013. 20 декабря. С. 2.

<sup>295</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 243.

<sup>296</sup> Колесников А. Минобороны // Коммерсантъ. 2013. 21 декабря. С. 3.

<sup>297</sup> Указ Президента РФ от 28.03.2011 N 352 "О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 04.04.2011, N 14, ст. 1880.

<sup>298</sup> Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. N 1536 "О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. N 46. Ст. 5241.

<sup>299</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 239.

<sup>300</sup> Смолин М.Б. Указ. соч. С. 22-23.



действиями власти административной палаты, в случае выраженного со стороны 2/3 их состава недовольства объяснениями министров

С. 9

и главноуправляющих, представляют дело на Высочайшее благоволение, указывая этим Государю на общественное мнение по отношению к тому или иному министру (ст. 58-60 учреждения Государственной Думы и ст. 44, 57-59 учреждения Государственного Совета)<sup>301</sup>. При дуалистической монархии, пишет Н.А. Захаров, министры являются как бы слугами двух господ: монарха и представительного органа. «Наш строй строго монистический: вся полнота государственной власти принадлежит Государю Императору, под общим главенством которого и действуют, не сливаясь, отдельные, независимые друг от друга власти»<sup>302</sup>. Такой же монистический механизм власти действует в современной России. Правительство самостоятельно по отношению к Федеральному Собранию (в соответствии со ст. 10 Конституции РФ), но оно полностью подчинено Верховной власти Президента РФ. Если Государственная Дума выражает недоверие Правительству, то дело представляется на Высочайшее благоволение. Президент РФ решает вопрос о том, распустить ли свою Государственную Думу или отправить в отставку свое Правительство (ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ).

Н.А. Захаров отмечает, что Основные законы Российской империи 1906 г. не устанавливают каких бы то ни было прав Совета министров по отношению к монарху. Совет министров – это орган, являющийся «ближайшим советником монарху в делах Верховного управления; он наделял этот орган известными правами, которые дали ему власть разрешать известные вопросы...»<sup>303</sup>. Такое же положение занимает Правительство РФ по отношению к Президенту РФ. Не смотря на то, что Конституция РФ и ФКЗ «О Правительстве РФ» перечисляют полномочия Правительства РФ, фактически мы видим, что Президент РФ в той или иной форме постоянно подменяет собой Председателя Правительства и его министров. Ст. 162 учреждения министров предписывала министрам испрашивать предварительное разрешение Его Императорского Величества на внесение законопроектов в Государственный Совет, а после 1906 г., в Государственную Думу<sup>304</sup>. Сегодня мы постоянно наблюдаем как Правительство испрашивает предварительно разрешения Президента РФ (или его Администрации) на внесение законопроектов в Государственную Думу или готовит их по его повелению. Президент РФ в ходе совещаний, на глазах у журналистов отменяет те или иные решения Правительства или его министров<sup>305</sup>. Таким образом поддерживается мнение, что только один человек может решить ту или иную проблему. Подчеркивается незаменимость и превосходство Правителя перед окружением.

Полная зависимость Правительства РФ от Президента РФ обеспечивается нормами, указывающими, что Правительство обязано подчиняться указам Президента РФ (ст. 113, ч. 1 ст. 115 Конституции РФ). Президент РФ может отменить любое постановление или распоряжение Правительства РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). На полное подчинение Правительства РФ Президенту РФ указывает то, что последний имеет право самостоятельно вести заседания Правительства (п. «б» ст. 83 Конституции РФ).

Некоторые статьи Конституции РФ, касающиеся подчиненного управления, в новых выражениях формулируют нормы, закрепленные в Основных законах Российской Империи 1906 г. «Государь Император есть верховный руководитель всех внешних сношений Российского Государства с иностранными державами. Им же определяется направление международной политики Российского Государства» – гласит ст. 12 Основных законов 1906 г. Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации» – записано в ст. 86 Конституции РФ. Ч. 3 ст. 80 Конституции РФ добавляет, что Президент РФ определяет основные направления внешней политики государства. «Государь Император есть державный вождь Российской армии и флота. Ему принадлежит верховное начальствование над всеми сухопутными и морскими вооруженными силами Российского Государства» – записано в ст. 14 Основных законов. «Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации» (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ). П. «л» ст. 83 дополняет эту норму: Президент РФ «назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ». «Государь Император объявляет местности на военном или исключительном положении» (ст. 15 Основных законов). «Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение...» (ст. 88 Конституции РФ).

Исследователи российского государства отмечают, что царь никогда не создавал органа власти, который мог бы полностью координировать деятельность административных органов<sup>306</sup>. Эту функцию координатора он оставлял за собой. Н.П. Ерошкин отмечал, что в условиях абсолютной монархии превращение комитета министров в орган объединяющий и направляющий деятельность министров, в «кабинет» был совершенно нежелателен и даже опасен для власти самодержавного монарха, который сам назначал министров из особо доверенных чиновников, принимал их всеподданнейшие доклады, а в случае необходимости сам своей властью направлял и объединял деятельность министров<sup>307</sup>. Сильный Председатель Правительства становится еще более опасным для лица, занимающего должность Президента РФ в современной России. Он может начать

<sup>301</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 234.

<sup>302</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 235.

<sup>303</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 269.

<sup>304</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 184.

<sup>305</sup> Галлямова Ю., Солодовникова А. Владимир Путин поддержал нефтяников // Коммерсантъ. 2013. 24 декабря. С. 5.

<sup>306</sup> Правящая элита Русского государства IX – начала XVIII в.: Очерки истории. СПб.: «Дмитрий Буланин», 2006. С. 478.

<sup>307</sup> Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2006. С. 128-129.

борьбу за должность президента, как это уже не раз происходило в других странах. Если Председателю Правительства предоставить слишком широкие полномочия, то население может забыть «кто в доме хозяин». Поэтому Б.Н. Ельцин добился включения в ФКЗ «О правительстве РФ» норм, при наличии которых Председатель Правительства фактически не управляет им (ст. 6-7, 9, 30-33, 35). Заместитель Председателя Правительства и министр может быть одновременно полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе (ч. 2 ст. 6 ФКЗ). Президент РФ

С. 10

«руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий» (ч. 2 ст. 32 ФКЗ) и т.д.

Исследователи отмечают, что самодержец обычно опирается при осуществлении своей власти на группу доверенных людей, с которыми советуется и через которых оперативно решает все вопросы государственной жизни. В Московском царстве главные вопросы часто решались не на ее заседаниях Боярской Думы, а в узком кругу «ближних людей», любимцев, в личных покаях царя. «... когда заходила речь о том, кому «вручать государство» на время своего отсутствия, государь не колебался в выборе и оставлял власть не всей многочисленной Думе, а самым надежным, доверенным людям, знающим то, что неведомо сотне бояр и других думных чинов»<sup>308</sup>. В XIX в. значительную роль в управлении Россией стала играть Канцелярия Его Императорского Величества. Н.П. Ерошкин отмечает, что при Николае I канцелярия получила статус высшего учреждения, которое осуществляло контроль за деятельностью правительства. Первый департамент канцелярии «превратился в управление кадрами бюрократии России» - пишет он<sup>309</sup>. Сегодня роль Канцелярии Е.И.В. выполняет Администрация Президента РФ. Через нее Президент РФ реализует свои полномочия Верховной власти, в том числе управляет Правительством РФ. «У нас нет водораздела между Правительством и Президентом, Администрацией и Правительством»,— заявлял В.В. Путин в 2009 г.<sup>310</sup>.

4. Конечно, институт Президента РФ отличается от института Государя Императора тем, что человек, претендующий на занятие должности главы государства должен каждые 6 лет проводить плебисциты о доверии ему. В современных условиях это именно плебисциты, а не выборы Президента, поскольку в стране создана политическая система, при которой не допускается появление политика, способного на равных конкурировать с действующим главой государства или его преемником. Вместе с тем Президент РФ вынужден придерживаться политики патернализма. В этом нет ни чего нового. Исследователи российского самодержавия указывают, что русский царь никогда не был восточным деспотом или даже абсолютным монархом, в том понимании, которое имеется в западной литературе. «Понимать народные нужды, руководить ими – вот традиционная политика русской Верховной власти» - пишет Н.А. Захаров<sup>311</sup>. Сегодня Президент РФ отлично понимает настроения большинства людей, участвующих в плебисцитах. При наличии на то его воли, В.В. Путин может занимать должность Президента РФ пожизненно. Люди «видели в самодержцах Всероссийских своих державных Вождей», - пишет М.Б. Смолин<sup>312</sup>. Президент РФ сегодня так же воспринимается большинством, как Лидер нации, которому нет замены.

Конституция РФ декларирует возможность отрешения Президента РФ от должности (ст. 93). Мы знаем, что в современных условиях эта норма не может быть реализована. Президент РФ, как и Государь Император, несет только нравственную ответственность.

«Власть Самодержавная, выступая как положительный фактор на протяжении всей русской истории, входит в состав базовых идей нашей цивилизации, в ее генетический код; Самодержавие не может уйти из русского мира без патологии его организма» - пишет современный российский консерватор М.Б. Смолин<sup>313</sup>. «...самодержавие можно вычеркнуть из основных законов, самодержец может от него отречься сам, но это будет актом односторонним; чтобы это понятие исчезло, необходимо еще изгладить его и из сознания народного, так как сознание народное в своем правообразующем движении всегда может восстановить пропущенное в тексте законов понятие» - писал Н.А. Захаров<sup>314</sup>. Сегодня консерватизм, чуть ли не официально провозглашается государственной идеологией. Не удивительно, что институт Президента РФ все более становится похожим на институт Государя Императора.

В рамках одной журнальной статьи невозможно рассмотреть преемственность всей системы институтов современного государственного права России. Если редакция журнала позволит, то автор продолжит изучение данной темы в следующих статьях.

<sup>308</sup> Правящая элита Русского государства IX – начала XVIII в.: Очерки истории. СПб.: «Дмитрий Буланин», 2006. С. 478.

<sup>309</sup> Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 164-167.

<sup>310</sup> Доклад «Год Правительства Дмитрия Медведева: итоги и перспективы» Сокращенный вариант // [http://www.minchenko.ru/netcat\\_files/File/Doklad%20Medvedev%20korotkaya%20versiya.pdf](http://www.minchenko.ru/netcat_files/File/Doklad%20Medvedev%20korotkaya%20versiya.pdf) (18 августа 2013 г.).

<sup>311</sup> Захаров Н.А. Указ. соч. С. 81.

<sup>312</sup> Смолин М.Б. Указ. соч. С. 25.

<sup>313</sup> Смолин М.Б. Указ. соч. С. 21.

<sup>314</sup> Захаров Н.А. Система русской государственной власти. Новочеркасск, 1912. С. 295.

## 21. Денисов С.А. Муниципальная девиантология и деликтология

Выступление в Санкт-Петербурге. Политехнический университет. Февраль 2014.

В Российской правовой науке еще достаточно направлений, которые не привлекли внимание исследователей. В частности вопросы девиантологии и деликтологии активно развиваются только представителями уголовного права. Наука муниципального права не уделяет вопросам нарушения норм муниципального права должного внимания. В условиях авторитарного государства не поощряется изучение вопросов, связанных с нарушениями норм властными субъектами. Не возбраняется говорить об имеющих место отдельных нарушениях муниципального права, но работ, где бы рассматривалась вся система нарушений муниципального права, как социальное явление, автор не встречал. Кроме того, в России не в почете социологический подход к праву, который здесь необходимо применить. В ряде вузов страны социология права вообще не преподается.

Развитие муниципальной девиантологии и деликтологии представляется актуальным для России, поскольку многие исследователи заявляют, что в России так и не возникло местного самоуправления, которое определяется в Конституции РФ основой конституционного строя. Если мы на самом деле намерены строить местное самоуправление, а не просто делать вид этого, то необходимо понять, почему нормы Конституции РФ не работают, каковы типичные отступления от идеалов муниципальной автономии. Только на этой основе можно будет выработать меры по реализации этих идеалов в жизнь.

Необходимо отметить, что муниципальная девиантология и деликтология – это рядом стоящие, но не тождественные направления научных исследований. Деликтология изучает правонарушения, как они определяются в рамках официального позитивного права государства. Девиантология изучает отклонения от всех норм муниципального права. Следует напомнить, что существуют разные представления о праве, в том числе муниципальном. Кроме системы норм официального права, муниципальным правом может называться система выработанных в мире идеалов права местного самоуправления (коммунального права). Нормы официального позитивного права могут не совпадать с идеалами, выработанными при аксиологическом подходе к муниципальному праву и сами быть отклонениями от этих идеалов. При социологическом подходе выделяется реально действующая система норм муниципального права, которая может не совпадать с идеалами и требованиями официального позитивного права. Таким образом, предмет исследования муниципальной девиантологии гораздо шире, чем предмет исследования муниципальной деликтологии. Он включает в себя все отклонения от различных нормативных систем.

Муниципальная девиантология и деликтология выявляет составы наиболее часто происходящих нарушений норм муниципального права: типичные субъекты, нарушающие нормы, объекты посягательств, объективную и субъективную сторону нарушений. На этом основании можно построить классификацию типичных нарушений норм о местном самоуправлении.

Во всех странах главным субъектом, посягающим на местное самоуправление, является государство и его органы. Оно довольно часто лишает местные общины права на автономию. Наиболее типично это для тоталитарных и авторитарных государств. Лишение права на самоуправление может делаться открыто, через законодательство. Тогда это не является правонарушением. Довольно часто законодатель дает право общинам на самоуправление, но государственные органы, в ходе своей деятельности или бездеятельности (отказ предоставить гарантии) лишают общины возможности решать свои дела самостоятельно. Типичными формами осуществления такого государственного мошенничества являются: (а) подчинение органов власти общины государственным органам; (б) лишение общины финансовых ресурсов, за счет которых она могла бы решать свои дела.

Подчас, законодатель ведет себя как мошенник. В общих нормах права (конституции) он закрепляет право местных общин на самоуправление, а в конкретных нормах права ставит препятствия этому самоуправлению. В федеративных государствах федерация может поддерживать самоуправление территориальных общин, а региональные органы власти стараются его устранить. Как известно, Конституционный Суд РФ не раз вставал на защиту местного самоуправления в России, которое пытались уничтожить руководители отдельных регионов [1; 2].

Органы власти местных общин и их должностные лица обычно посягают на демократический характер отношений внутри общины. Они стараются присвоить себе всю власть над общиной, бесконтрольно распоряжаться материальными средствами общины.

Община не может нарушить свое право на самоуправление. Она может реализовать свое право, а может отказаться от его реализации. Позитивистская концепция права предполагает, что нельзя заставлять управомоченного реализовать свое право. Отказ от использования права не является правонарушением. Муниципальная девиантология, в отличие от деликтологии, имеет дело не только с правонарушениями, но и с отказом от идеалов коммунального права. Она часто вынуждена констатировать, что управомоченная община или ее население отказываются от своих прав на автономию, отказываются быть свободными. Люди во многих странах привыкли жить в условиях зависимости. Они чувствуют себя более комфортно не на свободе, а в неволе, когда их хозяин в лице государственных органов или должностных лиц заботится о них, решает их судьбу. На государство перекладывается забота о строительстве жилья, дорог, коммунальном обслуживании, об обеспечении здоровья членов общины. Люди занимаются только вопросами своей личной жизни, добровольно

переложив на местную бюрократию решение всех общих вопросов общины. Это называют авторитарным синдромом. Одни считают, что это болезнь общества, другие – нормой жизни незападных цивилизаций. Община может быть не способной к организации самоуправления в силу отсутствия достаточной самоорганизованности, дефицита кадров, финансовой несостоятельности.

Если нарушением норм официального муниципального права всегда является действие или бездействие, то отклонения, изучаемые муниципальной девиантологией, как следует из выше приведенного положения, могут быть в сознании людей. Эти отклонения могут быть не только в сознании массы населения. Девиацией, с точки зрения идеалов самоуправления, является этатистская идеология, которая не признает необходимости выделения органов местного самоуправления из системы государственных органов. Все общество может не осознавать своих объективных потребностей в организации самоуправления. Это типично для стран, переходящих от экстенсивного развития (с их централизацией управления в стране) к интенсивному.

Как уже отмечено, отступления от норм права на местное самоуправление могут носить как разовый, так и нормативный характер. Внимание исследователей, в первую очередь, должно быть привлечено к нарушениям идеалов коммунального права в нормах официального позитивного права и в сложившихся нормах реального права, противоречащих нормам официального права. Дефекты можно найти в конституции страны, например, отказывающейся закрепить принцип свободы коммун (Конституция США) или закрепляющей полный контроль государства за жизнью коммун. Дефектными могут быть законы, подзаконные акты, сложившиеся в обществе правовые обычаи, нормативные прецеденты, правовые доктрины, нормативные договоры. В стране может сложиться правопорядок отрицающий идеалы местного самоуправления. Отступления от идеалов осуществляется не в виде отдельных действий, а носит характер правового состояния. Вся система общественных отношений построена на государственном управлении местными делами. В этом случае, с точки зрения названных идеалов, мы признаем всю правовую систему дефектной. Так, советская правовая система не признавала местного самоуправления. Органы советской власти на местах официально рассматривались как часть государственных органов с подчинением ниже стоящих органов выше стоящим.

Обязательным признаком правонарушения муниципального права является вина. Отклонения от норм местного самоуправления могут носить объективный характер. Централизованное управление может складываться стихийно, в ходе борьбы за повышение эффективности управления страной, из необходимости мобилизовать все ресурсы для решения каких-то задач. Общество может быть настолько искалечено патерналистскими практиками, что оказывается не готовым к самоуправлению. Конечно, возникает соблазн свалить всю ответственность за состояние общества на правящие элиты. Трудно говорить о вине населения, которое часто не представляет собой единого субъекта права и является коллективным бессознательным.

Отклонения от норм муниципального самоуправления могут иметь разную степень латентности. В условиях, когда руководители всех стран пытаются создать видимость демократичности своего правления, имитация самоуправления на местах является довольно распространенным явлением. Средства, способы, приемы, формы имитации местного самоуправления и механизм нейтрализации декларативных норм должны стать особым предметом исследования в девиантологии и деликтологии. Подчас, государство бросает все силы своей идеологической машины для того, чтобы доказать, что оно не нарушает ни каких норм о местном самоуправлении. Одним из элементов этой пропагандистской машины выступают юристы. Судебные органы, находящиеся в зависимости от правящей группы, отказываются признавать наличие нарушения в ее действиях (бездействиях). Грань между нарушением и нормой бывает столь не ясной, что ученые спорят о том, есть ли в данном случае отступление от нее. Часто отступление от норм местного самоуправления оправдывается необходимостью повышения эффективности управления страной, потребностью в концентрации усилий на реализацию отдельных задач, борьбой с сепаратизмом. Рост власти местной бюрократии оправдывают стремлением к профессионализму.

Неясностью обладают сами нормы, от которых следует отталкиваться при исследовании отклонений и правонарушений. Особенно это характерно для идеалов права местного самоуправления. Есть идеалы, вытекающие из объективных потребностей конкретного общества, из различных концепций философии права, из общественных представлений о справедливости. Существует множество образцов организации местного самоуправления в современном мире и в истории развития общества. Одно и то же деяние с точки зрения разных норм будет нормой или отклонением. Борьба городов в Средние века за автономию была нарушением феодального права, но реализацией светлых идеалов свободы.

Юристы-позитивисты, как правило, вообще не желают знать о наличии в обществе норм реально действующего позитивного права, которые противоречат официальному праву. Но практика показывает, что подчас, попытки воспользоваться правом на местное самоуправление, закрепленным в законе, рассматриваются властными субъектами государства, как нарушения сложившихся неписанных норм господства государственных органов над общинами и их органами власти. Типичны для России конфликты между главой региона и главой муниципального образования большого города. Глава региона ощущает себя феодалом, которому должны быть подвластны все органы управления в регионе, в том числе местные. Они «объявляют войну» мэрам городов, стремящимся реализовать свои законные полномочия [3, с. 142-313].

По объекту посягательств можно выделить три основных вида девиаций: (а) лишение общины автономии со стороны государства (его органов); (б) лишение общины и ее органов власти властных полномочий; (в) ограничение демократических норм жизни внутри общины. С древних времен власть в общине захватывалась какой-то группой общинников. Как правило, это имущие группы, лица, обладающие административным ресурсом или инструментами насилия. При конкретизации объекта посягательства следует выделять действия (бездействия) направленные на лишение общины экономической (финансовой) или политической (организационной) свободы. Например, сегодня, большинство муниципалитетов России дотационно. Налоговое и бюджетное законодательство направлено на присвоение большей части налоговых поступлений с территории страны в бюджет Федерации и субъекта Федерации. Органы власти муниципалитетов вынуждены выпрашивать деньги на решение местных дел в регионах и в Центре, а значит, становятся зависимы от них. Экономическая зависимость муниципалитетов порождает их политическую зависимость от государственной бюрократии, которая навязывает общинам удобное для себя руководство муниципалитетов. В литературе выделяют посягательства на институциональную независимость муниципалитетов, выраженную в навязывании норм права не обеспечивающих самостоятельность местных общин.

Важным направлением в муниципальной девиантологии и деликтологии является изучение причин и условий отклонений и правонарушений в муниципальных правоотношениях. Это могут быть внутренние (индогенные) и внешние (экзогенные) причины и условия. Сегодня демократические страны мира пытаются искусственно распространять демократию и местное самоуправление в мире. Принимаются программы по распространению практик местного самоуправления, выделяются большие деньги для их реализации. Авторитарные страны, под предлогом защиты своего суверенитета ставят препятствия в распространения на своей территории идей свободы, в том числе свободы местных общин. Автор не исключает, что некоторые общественные и правовые системы не в состоянии, по крайней мере, на определенной стадии развития, принять для себя идеалы местного самоуправления.

На основании изучения девиаций и деликтов в муниципальных правоотношениях, причин и условий их возникновения девиантология и деликтология может разработать систему мер юридической и иной социальной ответственности за совершение проступков, предложить меры по предотвращению девиантного поведения. Юристы позитивисты все проблемы пытаются решать с помощью принятия новых нормативных актов. Однако, мировая практика показывает, что наличие реального местного самоуправления не связана с наличием закрепления его в праве. Высокий уровень автономии местных общин в США и Швейцарии сочетается с отсутствием упоминания местного самоуправления в их федеральных конституциях. То, что естественно, не нуждается в правовом закреплении. Распространение в обществе идеалов и практик местного самоуправления связано с цивилизационными трансформациями в обществе, с переходом его от административного типа к гражданскому, с превращением подданных в ответственных граждан своей страны. Пока нет доказательств, что это возможно осуществить в любой стране мира. Значительная часть общества может считать, что в переходе к местному самоуправлению нет необходимости.

Юристы должны изучать девиации и деликты муниципального права совместно с социологами, политологами, экономистами, культурологами и философами. Давно известно, что приращение новых знаний сегодня возможно только в условиях интеграции нескольких наук. Актуален для муниципальной деликтологии и девиантологии является метод сравнительного правоведения. Страны, вводящие у себя местное самоуправление неизбежно будут сталкиваться с теми же проблемами, что и страны, уже прошедшие этим путем. Применим здесь и сравнительно-исторический подход, дающий представление не только о нарушениях прав местных общин, но и средствах борьбы за их свободу, которые применялись на разных этапах истории.

Конституция РФ ставит в виде важнейшей цели переход российского общества к демократии (ст. 1), суверенитету народа (ст. 3) и местному самоуправлению (ст. 12). Реализация этой сложной (а может быть и не выполнимой) цели предполагает изучение всего того, что мешает ее реализовать. Отсюда вытекает актуальность исследований в рамках научного направления муниципальной деликтологии и девиантологии.

- Библиографический список:
1. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
  2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 532.
  3. Гельман В. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб.: Норма, 2008.

## 22. Денисов С.А. Сохранение и развитие традиций Российской империи в государственном устройстве современной России

Статья написана для выступления в Санкт-Петербурге в июне 2014 г.

Формально государственное устройство России кардинально изменилось за последние 150 лет. От имперского страна перешла к федеративному устройству. Однако, анализ реальных правовых отношений показывает, что это не так. Президент РФ, которому принадлежит Верховная Власть в стране, как ранее Император управляет регионами России через своих наместников.

Ключевые слова: территориальное государственное устройство, империя, федерация, управление регионами.

Formally, the state system of Russia has changed dramatically over the past 150 years. From the imperial country moved to the federal structure. However, an analysis of real legal relations shows that this is not so. President of the Russian Federation, which belongs to the Supreme Power in the country, as previously Emperor manages regions of Russia through his governors.

Territorial structure of the state, empire, federation, governance regions.

При анализе источников государственного права создается впечатление, что государственное устройство России на протяжении последних 150 лет резко изменялось. До 1917 г. Россия была империей, разделенной на губернии. При Екатерине II они назывались наместничества. Конституции РСФСР и СССР утверждали, что страна приобрела форму федерации. В составе РСФСР были не только области и края, но и автономные республики, области и округа (ст. 71 Конституции РСФСР 1978 г.). Однако, некоторые исследователи утверждают, что ситуация в советский период не менялась. Россия оставалась империей, управлявшейся из Москвы через аппарат КПСС. Советы создавали только вид федерации. Сегодня Конституция РФ так же утверждает, что Россия является федерацией (ст. 1). Для того, чтобы проверить, так ли это на самом деле необходимо провести анализ реальных существующих правовых отношений. Нужно посмотреть, сильно ли они отличаются от тех, что были в царской России.

Российская империя к 1917 г. делилась на губернии. Деление осуществлялось по воле Императора, с учетом населения региона. В Учреждениях для управления губерний Всероссийской империи от 7 (18) ноября 1775 г. Екатерина II предписала разделить страну на губернии, с тем, чтобы в каждой из них было приблизительно от 300 до 400 тысяч душ (ст. 1)<sup>315</sup>. Целью разделения было обеспечение эффективного управления территорией страны. Современное деление страны на субъекты Федерации досталось России с советских времен. Можно сказать, что оно основано на сложившихся традициях. Президент РФ в 2004-2007 гг. решил нарушить традиции и начал кампанию по объединению регионов. Целью объединения, как и раньше, было упрощение управления Россией из Москвы. Население убедили, что решение Верховной власти не принесет им вреда, и оно согласилось на соединение своих регионов. Следует подчеркнуть, что слияние регионов происходило, как и в царской России по инициативе Верховной Власти, а не по инициативе населения.

Управление губернией Российской империи вручалось Императором назначаемому им губернатору. Иногда его называли государевым наместником<sup>316</sup>, начальником губернии<sup>317</sup>, хозяином губернии<sup>318</sup>. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.<sup>319</sup> в губерниях формируются органы губернского земского самоуправления. Население выбирает губернское земское собрание, которое является распорядительным органом. Земское собрание формирует свою исполнительную власть в лице губернской управы. Таким образом, как в парламентской республике, представительный орган в лице земского собрания формировал ответственный перед ним исполнительный орган (правительство). Как известно, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П<sup>320</sup> запретил такую структуру организации власти в регионах современной России. Получается, что в царской России представительный орган губернии имел большую власть, чем в современной России. Сегодня представительный орган не может сам обеспечить реализацию своих постановлений. Их реализация зависит от воли высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее - глава региона), в руках которого находится исполнительная власть (правительство).

Конституция РФ и законодательство страны сегодня создают видимость того, что глава региона является органом власти субъекта Федерации. Анализ реальных правоотношений показывает, что его правовой статус ближе к статусу наместника Верховной Власти в лице Президента РФ. С 2004 г. глава региона фактически назначался Президентом РФ<sup>321</sup>, так же как губернатор назначался Государем Императором. В отличие от царского порядка, направленный в регион наместник Верховной Власти проходил процедуру утверждения региональным представительным органом. В соответствии с законом, делался вид, что он назначался представительным органом по предложению Президента РФ. Не было ни одного случая, когда бы кандидат предложенный Президентом РФ не был назначен на должность главы региона. Здесь следует учесть, что современная система организации власти заимствует некоторый опыт СССР. Все представительные органы регионов находятся под контролем партаппарата Единой России, как когда-то Советы находились под контролем аппарат КПСС. Президент РФ держит под контролем аппарат Единой России, а значит и все представительные органы власти регионов. Царское самодержавие чуралось модернизации и отказывалось от использования механизма подконтрольной

<sup>315</sup> Учреждения для управления губерний всероссийскія Имперіи. Печатано при Сенате. М. 1775.

<sup>316</sup> Ст. 2 Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 (18) ноября 1775 г. // Учреждения для управления губерний всероссийскія Имперіи. Печатано при Сенате. М. 1775.

<sup>317</sup> Ст. 9 Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XXXIX. № 40457.

<sup>318</sup> Общий наказ гражданским губернаторам 1837 г. // Полное собрание законодательства Российской империи -1. Т. 12. № 19303.

<sup>319</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XXXIX. № 40457.

<sup>320</sup> Вестник КС РФ. 1996. № 1.

<sup>321</sup> 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.

государству партии для управления Россией. А зря. Этот механизм показал свою эффективность не только в России, но и в других странах Азии и Африки, где отсутствует сильное гражданское общество.

С 2012 г. в России сделали вид, что вернули выборы глав регионов<sup>322</sup>. Фактически в стране введен институт плебисцита доверия наместнику Верховной власти в регионе. Сложилось два порядка проведения таких плебисцитов. Он может проводиться в отношении главы региона, ранее назначенного Президентом РФ. Если этот человек не устраивает Верховную власть, то его снимают с должности и на его место назначают лицо, которое официально числится как временно исполняющий обязанности главы региона. Это происходит за несколько месяцев до проведения плебисцита, называемого выборами. За эти месяцы наместник Верховной власти должен освоиться в должности, устранить с политического поля своих возможных конкурентов. Для создания видимости выборов главы региона в бюллетень для голосования вносится несколько кандидатур, которые не имеют шансов набрать больше голосов, чем наместник Верховной власти. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. (ред. от 31.08.2013 г.)<sup>323</sup> предписывает, что кандидат на высшую должность в регионе должен собрать подписи депутатов и выбранных глав муниципалитетов (абз. 8 ч. 3 ст. 18). Поскольку муниципалитеты находятся под контролем аппарата Единой России, то без указания главы региона, как правило, ни один кандидат от оппозиции не может собрать достаточное количество голосов. Сильного кандидата к голосованию не допускают или договариваются с ним о предоставлении ему какой-то выгодной должности в государственном аппарате. Пока эта система проведения плебисцитов не давала сбоев. Все наместники Верховной власти в регионах успешно проходили описанную процедуру.

Сложившиеся правоотношения показывают, что Президент РФ в любое время может снять с должности своего наместника в регионе. Чаще всего, наместник, как верный слуга своего Государя, сам подает прошение об отставке, если хозяин им не доволен. Принудительная отставка по основанию недоверия со стороны Президента РФ применяется очень редко, скорее для того, чтобы создать Верховному Правительству имидж строго «отца народов» (отставка мэра г. Москвы Ю.М. Лужкова, отставка губернатора Новосибирской области В. Юрченко в марте 2014 г.).

Статус наместника Верховной власти у современного главы региона подтверждается тем, что он ответственен перед Президентом РФ. В соответствии с Указом Президента РФ<sup>324</sup> глава региона ежегодно отчитывается перед ним о своей деятельности. В царской России это называлось «ежегодным всеподданнейшим отчетом». Он был введен в России в 1804 г.<sup>325</sup> Все это не означает, что наместник царя и Президент РФ может пренебрегать интересами вверенного ему региона. Он должен заботиться, как писала Екатерина II «о счастье подданных, поправлении нравов и распространению всяких христианских добродетелей»<sup>326</sup>. Губернатор должен способствовать «утверждению и возвышению народного в губернии благосостояния»<sup>327</sup>.

Верховная власть в России сегодня по некоторым вопросам обладает даже большими полномочиями, чем в царский период. Через аппарат Единой России она удерживает под своим контролем не только главу региона, но и его представительный орган. Это связано еще и с тем, что гражданское общество в современной России более слабое, чем в России начала XXI в. Тогда общество сумело создать сильную правую партию кадетов, эффективно участвующую в выборах представительных органов власти. Сегодня буржуазия не обладает той организованностью и авторитетом, что в начале прошлого века и не имеет такой политической силы. В начале XXI в. масса неимущего населения лишалась избирательного права, крестьяне оказались в оппозиции Верховной Власти в связи с тем, что она не хотела решать земельный вопрос. Сегодня масса неимущего населения доверяет Верховной Власти и поддерживает на выборах депутатов представительного органа власти ее представителей в регионах. Она является опорой централизации страны и имперского государственного устройства.

Как уже отмечалось, сегодня, наместник Верховной Власти в регионе обладает более широкими полномочиями, чем в царской России. Он больше похож на префекта Франции XIX в. В его руках исполнительные органы власти в регионе, которые, как записано в Конституции РФ, входят в единую систему центральной власти страны (ч. 3 ст. 5 и ч. 2 ст. 77). Конституционная норма, утверждающая, что они должны быть органами власти субъекта Федерации (ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77) фактически нейтрализована. Представительный орган региона превращен в законорегистрационный орган при главе региона.

Губернатор в царской России начала XX в., в основном, выполнял надзорные функции в отношении самостоятельно действующих земских губернских органах самоуправления. Он сам не занимался хозяйственными делами. Сегодня у главы региона гораздо более широкие полномочия. Самостоятельно или через назначенного им главу исполнительного органа, он организует жизнь во всех сферах своего наместничества, часто подчиняя себе так называемые органы местного самоуправления. Таким образом, губернатор современной России больше похож на губернатора первой половины XIX в., когда в стране не было создано губернских органов самоуправления. Тогда губернатор правил губернией через канцелярию губернатора, губернское правление, ряд комиссий, комитетов и присутствий<sup>328</sup>. Откат современной России назад в первую половину XIX в. связан с советским наследием. В советском тоталитарном государстве глава аппарата Коммунистической партии региона выполнял функции опекуна над всем его населением, полностью отвечал за всю хозяйственную жизнь вверенной ему провинции. Кроме того, степень монополизации экономики в царской России была не столь значительна, как сегодня. Тогда большую роль в жизни регионов играли местные предприниматели и

<sup>322</sup> ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2012. № 99. 4 мая. С. 17.

<sup>323</sup> Сборник законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>324</sup> Указ Президента РФ от 28 июня 2007 № 825 (ред. от 28.12.2012) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" // Сборник законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

<sup>325</sup> Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. М.: АГРАФ, 2004. С. 168.

<sup>326</sup> Преамбула «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. // Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи. Печатано при Сенате. М. 1775.

<sup>327</sup> Ст. 274 «Общего наказа гражданским губернаторам» 1837 г. // Полное собрание законодательства Российской империи - 1. Т. 12. № 19303.

<sup>328</sup> Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. М.: АГРАФ, 2004. С. 168.

землевладельцы. Сегодня московские предприниматели пытаются подмять под себя всю страну. В этом им помогают наместники Верховной Власти, для которых чужды интересы региона, вручаемого им Правителем.

Действуя строго в рамках правил управления империей, Верховная Власть сегодня старается назначать в регион в качестве своего наместника лицо не связанное с регионом («варяга»), с местными предпринимательскими элитами. Если наместником назначается лицо из самого региона, то, как правило, оно должно доказать свою преданность Центру, например, поработав на должности федерального инспектора или в центральном аппарате.

Верховная Власть современной России, естественно, доверяет больше своему наместнику в регионе, чем представительному органу, который так же находится под ее контролем, но состоит из представителей местных элит и может выйти из подчинения. Поэтому, по ряду ключевых вопросов, полномочия главы региона современной России шире, чем полномочия губернатора царской России. Последний, например, имел право приостановить исполнение постановления губернского собрания только в ряде предусмотренных законом случаев (ст. 83 Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.)<sup>329</sup>. Сегодня без его подписи не имеет законной силы ни один нормативный акт представительного органа региона (ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Председатель губернской управы выбирался губернским дворянством. Он одновременно занимал должность предводителя губернского дворянства. Император утверждал его кандидатуру из двух лиц, предложенных губернским дворянством. Сегодня глава правительства региона, как правило, назначается по усмотрению губернатора из лично преданных ему людей. Он может быть так же временщиком, пришельцем из другого региона. Его задачи обеспечить реализацию интересов Центра, а не региона. Губернское правление при царе было коллегияльным органом, избранным губернским собранием. Это создавало препятствие для злоупотребления должностными лицами своим служебным положением. Сегодня в России управление регионами строится на основе принципа единоначалия. Это обеспечивает полное отчуждение исполнительных органов от населения региона и реализацию задач, поставленных Верховной Властью. Не редкой для таких систем управления является коррупция.

Для контроля за губернаторами Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 (18) ноября 1775 г. вводили должность Генерал-губернатора (Главнокомандующего или Государева Наместника) (ст. 81-93). Под его надзор попадало несколько губерний. Ст. 81 Учреждений указывала: «Государев Наместник не есть Судья, но оберегатель Императорского Величества изданного узаконения, ходатай за пользу общую и Государеву, заступник угнетенных и побудитель безгласных дел». Сегодня схожие полномочия выполняют так называемые полномочные представители Президента РФ в федеральных округах<sup>330</sup>

В царской России губернские земские учреждения осуществляли почти всю хозяйственную деятельность за счет установленных ими налогов. Сегодня органы власти субъектов Федерации в большей степени ограничены в своих полномочиях. Часть вопросов региональной жизни решают федеральные органы власти. Центр присваивает себе значительную часть налоговых поступлений от региона, а затем направляет их в регион в виде субсидий. Органы власти региона попадают в финансовую зависимость от Центра.

Казалось бы, ст. 72 и 73 Конституции РФ наделяет органы власти регионов широкими законодательными полномочиями. Но на практике известно, что Центр под разными предлогами урегулировал в основном все вопросы жизни региона. Как и в царской России, современные представительные органы регионов поставлены в жесткие рамки федерального (имперского) законодательства.

Итак, анализ реальных правовых отношений показывает, что нормы Конституции РФ и законов, утверждающих, что Россия является федерацией - декларативны. Государственное устройство страны, как и ранее, можно определить как имперское. Не удивительно, что провинции России развиваются гораздо медленнее чем Москва, выполняющая функции метрополии. Некоторые исследователи констатируют, что за последние годы произошла реколонизация России.

<sup>329</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Отд. 1. Т. X. № 6927.

<sup>330</sup> Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.



## 23. Денисов С.А. Нормы муниципального права, как средства реализации интересов разных социальных групп

Статья на конференцию в Нижний Новгород. Март 2014 г.

Российская правовая наука обычно самоизолируется от иных гуманитарных наук. Право отрывается от жизни, от интересов социальных групп. Презумируется, что правотворец выражает общий интерес. Как бы он не изменял законодательство – все это делается на благо общества.

Автор данной статьи предлагает проводить исследования соединяющие знания о праве и знания об обществе, его социальных группах, которое дает социология. Рабочей является гипотеза о том, что разные нормы (их изменения и дополнения) муниципального (земского) права выражают интересы разных социальных групп, присутствующих в обществе. При этом на разных исторических этапах одна и та же норма может иметь совершенно различный социальный эффект.

Как правило, считается, что местное самоуправление реализует интересы широких групп общества. Конституция РФ 1993 г. вообще объявляет местное самоуправление делом населения (ч. 1 ст. 130). Однако, представляется, что на самом деле нормы о местном самоуправлении затрагивают интересы достаточно узкой группы общества. Это легко доказывается на примере норм муниципального права второй половины XIX в. Правотворец не скрывал, что Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. (далее Положение 1890 г.)<sup>331</sup> было направлено на усиление роли дворянства в управлении на местах<sup>332</sup>. Анализ экономического эффекта действия норм о земском самоуправлении ярко иллюстрирует, что дворяне, принимая решения в земских органах, создавали для себя налоговые преференции и старались переложить весь груз местных расходов на крестьян (земельный налог)<sup>333</sup>. Имущественный ценз на выборах органов земской власти обеспечивал отстранение широких слоев населения от участия в местном самоуправлении. Фактически это было самоуправление достаточно узкой имущей элиты. Как известно, в Санкт-Петербурге из полумиллионного населения в 1862 г. было допущено к выборам органов местного самоуправления только 7005 человек<sup>334</sup>.

При оценке того, какие группы общества охвачены правоотношениями земского (муниципального) самоуправления надо учитывать не только нормы права, но и правосознание. Значительные группы населения, которые формально могли участвовать в выборах земских органов, на деле уклонялись от этого участия, считая, что затраты на это превышают пользу, которую они могут из этого извлечь (теория участия Олсона). Отказ от участия в земском самоуправлении имел и другие причины. Перекалывание решения всех общих дел на плечи чиновников – является устойчивым правовым обычаем России. Сегодня, когда в России нет ни каких цензов в реализации активного избирательного права, фактически вовлеченными в местное самоуправление оказываются так же очень небольшие группы общества. В 2013 г. в г. Екатеринбурге победа на выборах мэра города была обеспечена 10 % избирателей. Большинство просто отказалось участвовать в этой самой простой деятельности по управлению общими делами<sup>335</sup>. Очевидно, что сегодня нормы местного самоуправления не обеспечивают самостоятельного решения населением вопросов местного значения, как это утверждает ч. 1 ст. 130 Конституции РФ. В современной России от имени населения, как и в XIX в. действует небольшая группа граждан, которая реализует общепользные задачи, естественно ориентируется в первую очередь на собственные потребности. Это не трудно осуществлять в условиях отсутствия гражданского общества, когда контроль за органами местного самоуправления осуществляется только сверху.

Закон о земском самоуправлении 1864 г.<sup>336</sup> явно выразил интересы третьего сословия. Трехклассная система позволила богатым представителям этого сословия потеснить в земских органах постепенно беднеющее дворянство. Власть служилого сословия постепенно заменялась властью новой буржуазии. На это обратили внимание высшие слои российской бюрократии. Как уже отмечалось, Положение 1890 г. было осознанно направлено на то, чтобы воспрепятствовать развитию этих процессов. Однако, представители капитала не были забыты. Закон от 12 июня 1900 г. запрещал земствам по своему произволу увеличивать налоги на имущий класс. Отечественные исследователи, основываясь на своем «пролетарском сознании», оценивают это как ущемление прав земств<sup>337</sup>. Но надо обратить внимание, что ограничение налогового бремени на буржуазию позволило ей быстро накопить капитал и осуществить индустриализацию страны.

Исследования историков показывают, что основной конфликт в регулируемых земских отношениях в конце XIX в. имел место между так называемой коронной бюрократией и земскими деятелями. Коронная бюрократия была представлена в основном губернатором и окружающим его чиновничеством. Земские деятели объединяли в себе разные группы общества. Сюда входила земская бюрократия, которая кормилась от земских доходов, дворянство и буржуазия, выбранные в земские органы. Интересы первой группы были связаны со стремлением удержания власти в своих руках. Интересы второй группы были самые разнообразные. Она, так же, пыталась получить в свои руки власть на местах, выйти из под контроля коронной бюрократии. Учитывая ситуацию с местным самоуправлением в современной России, можно предположить, что стремление земских деятелей получить «свободу рук» может являться не бескорыстным. Оно дает возможности увеличивать собственные доходы и оказывать посильную помощь клиентистской буржуазии. Та, в свою очередь, может помочь земским деятелям при организации их выборов на новый срок. Где-то присутствуют и примитивные

<sup>331</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // Полное собрание законодательства Российской империи. Т. X. № 6927.

<sup>332</sup> Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 296.

<sup>333</sup> Там же. С. 237-251.

<sup>334</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века. Л., 1984. С. 14.

<sup>335</sup> Википедия. Выборы мэра Екатеринбурга (2013) //

[http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B\\_%D0%BC%D1%8D%D1%80%D0%B0\\_%D0%95%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B1%D1%83%D1%80%D0%B3%D0%B0%282013%29](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B_%D0%BC%D1%8D%D1%80%D0%B0_%D0%95%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B1%D1%83%D1%80%D0%B3%D0%B0%282013%29) (27 марта 2014 г.)

<sup>336</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XXXIX. № 40457.

<sup>337</sup> Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 298.

коррупционные связи между местными должностными лицами и буржуазией. Рост контроля губернатора за земскими органами мог препятствовать реализации ими каких-то социальных программ, а мог мешать росту коррупции на местах.

За вопросом о правовом регулировании распределения властных полномочий между коронной бюрократией и земскими деятелями может стоять вопрос о том, кто будет распределять имеющиеся ресурсы и, прежде всего, деньги (сегодня говорят «пилить бюджет»). В 1891 г. возник конфликт между министром внутренних дел Дурново и земствами по поводу того, кто будет распределять деньги и материальные средства, направленные на помощь голодающим. Лоббистские возможности министра оказались более мощными. Царь и Государственный совет поддержали его позицию о создании специального отдела при МВД, который стал распределять указанную помощь<sup>338</sup>.

Изменение в законодательстве 1890 г были явно направлены на встраивание земских органов в систему государственной власти. Государственная бюрократия вполне обоснованно была напугана появлением местных элит, которые стали претендовать на участие в государственных делах. Известный в России начала XX в. земец, депутат II Государственной Думы В.А. Маклаков писал, что земство воспитывает кадры людей, которые на опыте узнают нужды страны, трудности, с которыми сталкиваются политики. Эти люди становятся подготовленными «чтобы сменить прежних представителей власти»<sup>339</sup>. Сегодня в России встают точно такие же проблемы. Либеральная Конституция РФ 1993 г. отделила местные органы власти от государства (ст. 12). Но региональная («коронная») бюрократия делает все возможное, чтобы норма Конституции не заработала. Двадцать лет новой России ясно показали, что как и в XIX в. местное самоуправление является угрозой для бюрократического самодержавия. Особо опасны для него земские деятели крупных городов. Главы крупных городских округов постоянно выступают в качестве претендентов на должность главы региона. Стремление устранить выборных мэров направлено на то, чтобы подавить политический плюрализм на региональном уровне и реализовать доктрину «вертикали власти». Президент РФ фактически назначает главу региона (прикрывая это выборами с очевидным результатом). Глава региона фактически определяет, кто займет должности главы города и главы городской управы (администрации). Все как по Положению 1890 г., только отношения носят не формальный характер.

Мыслители начала XX в. отмечали, что развитие местного самоуправления и появление земских деятелей не безопасно и для Верховной власти. Консерватор К.Ф. Головин писал, что земства вскормили «революционного зверя»<sup>340</sup>. Необходимо понимать, что выборные лица могут стать опорой для демократического движения, а назначенные главы муниципалитетов и главы администрации – является кадровой основой для бюрократического механизма государства.

Сегодня нормы муниципального права не могут открыто устранить всеобщие выборы, которые будят население страны, пытаются притянуть его к участию в решении общих дел, создают новый класс местных политиков. Количество выборов и выбранных политиков пытаются уменьшить путем отказа от выборности главы муниципалитета (ч. 2 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.)<sup>341</sup>, замены прямых выборов органов власти муниципального района двухступенчатыми (ч. 4 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.). Казалось бы, естественной является норма о том, что органы контролирующей деятельности органов власти муниципалитетов должны быть независимы от тех, кого контролирую. Обеспечить эту независимость могла бы выборность населением главы контрольно-счетного органа муниципалитета. Но ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. запрещает это делать (ч. 1 ст. 38 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.).

Как уже отмечалось, чтобы не допустить население поселений к решению дел этого поселения законы 1864 и 1890 гг. в России устанавливали имущественный ценз для избирателей. Сегодня на это направлены нормы, запрещающие ставить важнейшие вопросы внутренней жизни муниципалитетов на референдум. Они являются исключительной прерогативой представительных органов власти (ч. 10 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.).

Как известно, земское самоуправление на Руси часто вводилось государством не для решения проблем населения, а для повышения эффективности государственного управления этим населением. Значительная часть земских расходов в конце XIX в. направлялась на реализацию не местных, а государственных интересов: устройство и содержание помещений для арестантов, перевозка осужденных, наем домов для рекрутов, наем помещений для воинских команд и должностных лиц при передислокации войск и др.<sup>342</sup>. Сегодня органы местного самоуправления так же в значительной степени обременены исполнением государственных функций, которые им навязываются принудительно (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.). У государственных органов появляется возможность осуществлять контроль за органами местного самоуправления, привлекать их к ответственности и, в конечном итоге, встраивать в государственный механизм, нарушая требование ст. 12 Конституции РФ.

Довольно распространенной является тактика правовой политики, скрывающая интересы социальной группы, обладающей реальной силой за формулой «воля народа», «воля населения муниципалитета». Так, свобода общин в выборе территории, на которой создается муниципалитет, закрепленная в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г.<sup>343</sup> обеспечивала порядок, при котором фактически глава региона решал, организовать ему муниципалитеты только на уровне сельских поселений или на уровне сельских районов. При полной пассивности населения, этот вопрос решался исходя из того, как главе региона было удобно управлять населением. Слабые главы регионов боялись, что руководство муниципальных районов, обладая некоторой финансовой самостоятельностью, воспользуется ст. 12 Конституции РФ и откажется им подчиняться. Поэтому они разделили регион на сотни мелких сельских муниципальных образований. На уровне района были созданы государственные органы, подчиненные главе региона (Тюменская область). В регионах, где существовали глубокие традиции иерархии (Татарстан, Башкортостан) главы регионов создали муниципалитеты только на уровне сельских районов, чтобы было удобно осуществлять контроль за небольшим числом муниципалитетов.

<sup>338</sup> Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 284.

<sup>339</sup> Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII - начало XX вв.). М.: Новый юрист. 1998. С. 168.

<sup>340</sup> Головин К.Ф. Мои воспоминания. СПб., М., 1909. Т. 1. С. 267.

<sup>341</sup> ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>342</sup> Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 299.

<sup>343</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. в значительной степени является неконституционным, поскольку лишает население конституционных прав на самоуправление (закрепленных в ст. 12, 130-132 Конституции РФ). Но при пассивности населения, фактически, прав лишилась региональная бюрократия.

К числу запутанных относится сегодня вопрос о том, кому выгодно усиление ответственности главы муниципалитета перед представительным органом муниципалитета, вплоть до выражения ему недоверия и удаления его в отставку (п. 3 ч. 2 ст. 74.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.). На первый взгляд эта мера направлена на демократизацию отношений, рост ответственности главы муниципалитета перед депутатами, а значит и избирателями. Но знание реальной расстановки сил указывает на обратное. Глава муниципалитета может быть выбран населением муниципалитета вопреки желанию региональной бюрократии. Но последняя, через партеобразное объединение бюрократии, как правило, контролирует депутатов представительного органа муниципалитета. Они, в интересах региональной бюрократии (главы региона) могут найти повод для удаления в отставку главы муниципалитета, представляющего избирателей муниципалитета.

Итак, для того, чтобы понять сущность норм муниципального права, причины из изменений законодателем, необходимо выявить, чьи интересы они реализуют.

## 24. Денисов С.А. Анализ компромиссов, как метод изучения муниципального права

Статья для Н. Новгорода. 13 мая 2014 г.

Отказ от марксистского метода познания права привел к тому, что современная наука не стала ставить вопрос о том, интересы каких групп общества реализуются в праве. Исследователи стали придерживаться юридической фикции, утверждающей, что все право реализует интересы единого многонационального народа. Конечно, это не соответствует действительности. Население любой страны состоит из разных групп общества и нормы права в той или иной степени отражают интересы этих разных групп. В Древнем мире и Средневековье мы на каждом шагу видим господство одних групп над другими, обеспеченное не только грубым насилием, но и нормами права. Сегодня нормы права – это, как правило, компромисс между разными группами общества. Этот компромисс не является формальным соглашением между сторонами, основанным на осознании собственных интересов. Он носит стихийный, часто неосознанный характер общественного договора между разными группами общества. Содержание договора определяется активностью сторон, их способностью осознавать и отстаивать свои интересы, наличием в их руках разного рода ресурсов.

Анализ компромисса между разными группами общества, закрепленного в нормах права, может быть важнейшим методологическим подходом при изучении сущности права.

Столкновение интересов разных групп общества в процессе правового регулирования управления на местах видно очень ярко. О нем стали говорить сразу же после внедрения норм муниципального права в процессе реформ в России второй половины XIX в. Тогда никто не скрывал сословного характера общества, и интересы разных сословий открыто закреплялись в нормах муниципального права. Привилегии в формировании земских органов власти создавались для дворянства и имущих слоев населения. Советский период развития управления на местах отличался навязыванием всему обществу мифа о том, что нормы так называемого советского строительства реализуют интересы пролетариата<sup>344</sup>. Положение о городских Советах 1933 г. гласило, что городские Советы являются органами пролетарской диктатуры<sup>345</sup>. До 1936 г. нормы государственного права откровенно вводили поражение в правах для представителей так называемого старого господствующего класса (лишение их избирательных прав) и закрепляли неравенство крестьян и пролетариата при формировании советских органов (ст. 57 и 65 Конституции РСФСР 1918 г.)<sup>346</sup>. Только после смерти советского строя стали признавать, что нормы советского права обеспечивали господство над обществом государственно-партийной бюрократии.

Сегодня официальное позитивное право декларирует равенство всех перед законом (ст. 19 Конституции РФ). Право не признает наличия разных социальных групп с конкурирующими интересами. Это естественно не означает исчезновения социального расслоения общества. Социальные группы со своими интересами продолжают существовать, но обнаруживать их интересы в тех или иных нормах права стало более затруднительно. Должное позитивное право стало скрывать реальность.

1. Выявление компромиссов закрепленных в нормах муниципального права следует начинать с **анализа социальной структуры общества**. Эта социальная структура изменчива. Исследователи муниципального (земского) права XIX в. выделяли активные группы населения участвующие в земском самоуправлении. Это, в первую очередь, дворяне. Исследования показывают, что они вполне осознавали свои сословные и местные интересы и активно лоббировали закрепление их в праве. Выборный дворянами уездный предводитель дворянства возглавлял уездное земское собрание. Губернский предводитель дворянства, соответственно, возглавлял губернское земское собрание. Дворяне, как наиболее имущий класс получали большинство в земских и губернских собраниях, поскольку избирательные курии формировались на основе имущественного ценза. Этот же имущественный ценз давал привилегии на выборах земских органов власти зарождающейся буржуазии не дворянского происхождения. Крестьяне не лишались избирательного права. Но поскольку они были поглощены своим производительным трудом, то, как правило, уклонялись от работы в качестве гласных в земских собраниях. Они выбирали в качестве своих представителей тех же дворян. Таким образом, жизнь производила коррективы норм права. Права крестьян были ущемлены еще тем, что самоуправления на волостном уровне отсутствовало.

В результате формирования земских органов власти, работающих на постоянной основе, возник достаточно широкий слой земской бюрократии, которая называется в исследованиях земскими деятелями. Активным субъектом права в этот период является, естественно, Император, высшая бюрократия центра (чиновники Министерства внутренних дел, сенаторы) и так называемая коронная бюрократия на местах. Ее возглавлял губернатор. В состав ее входили подчиненные губернатору и необходимым ведомствам губернские и уездные чиновники. В период так называемых контрреформ открыто говорилось о необходимости усиления роли дворян в земском самоуправлении. Высшая бюрократия, осуществляющая реформы надеялась, что дворяне будут опорой для самодержавной системы правления в России. Другим основным направлением изменений в праве в период контрреформ было усиление надзора коронной бюрократии над земской бюрократией.

Большая часть населения царской России была не допущена к формированию земских органов власти. Она рассматривалась в качестве опекаемых органами власти субъектов права. Предполагалось, что их интересы будут выражать выше названные активные субъекты права. «Отцом» всего народа России, естественно, считался Император. Советская правовая идеология утверждала, что самодержавная бюрократия только угнетала народы России. На самом деле, наряду с эксплуатацией и подавлением недовольства, она постоянно выполняла свои опекунские функции. Наиболее ярко это проявилось, например, во время голода 1890 г., когда Министерство внутренних дел взяло на себя обязанность по распределению помощи голодающим крестьянам. По вопросу о том, кто будет распределять помощь, возник конфликт между коронной бюрократией и земской бюрократией. Все стремились помочь крестьянам, видимо реализуя одновременно за счет этого свои личные и групповые интересы. Исследователи отмечают заслуги земств в открытии и содержании сельских школ, увеличение количества земских врачей, оказывавших бесплатную медицинскую помощь крестьянам.

<sup>344</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С.15-16.

<sup>345</sup> СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

<sup>346</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

Таким образом, муниципальное право этого периода закрепляло патерналистскую форму отношений между активными субъектами права (дворянство, государственная и земская бюрократия) и пассивными субъектами права, не допущенными к формированию земских органов власти, но получающими определенные блага от них (опеку). В этом заключался компромисс между этими группами общества, закрепленный в нормах муниципального права.

Еще более патерналистским было советское государство. В СССР все население страны стало делиться на две большие группы: (а) активно участвующая в советском строительстве бюрократия и (б) пассивная масса управляемого населения. Бюрократия, являлась господствующим классом и диктовала свою волю в нормах советского строительства. Но она должна была отражать интересы опекаемого ею населения. Советская бюрократия разделялась на две большие группы: партократия и бюрократия советских органов. Партократия действовала на основе норм партийного права, которые до сих пор мало изучены, поскольку юристы-позитивисты не рассматривают их в качестве предмета исследования. Нормы советского строительства, как правило, были декларативны и не работали или работали только отчасти. Согласно норм партийного права, бюрократия советских органов находилась в полном подчинении партokratии. Нормы советского строительства сначала принимались в виде решений высших органов аппарата коммунистической партии (например, решения Пленума ЦК ВКП(б), позже КПСС), а затем оформлялись в виде нормативных актов государства. Конфликтов между местной бюрократией и бюрократией выше стоящих органов власти почти не было, поскольку действовали нормы, требующие беспрекословного подчинения местной бюрократии приказам выше стоящей бюрократии. Партийные нормы требовали от бюрократии мест отслеживать всю жизнь населения и постепенно повышать уровень этой жизни. Модель отношений была схожа с той, что существует в фермерском хозяйстве. Фермер должен заботиться о своей скотине, чтобы она была здорова, накормлена, находилась в тепле, могла давать необходимый для его жизни полезный продукт. Этот компромисс между управляющими и управляемыми устраивал большинство населения. Тех, кто стремился к свободе – уничтожали физически, перевоспитывали в местах лишения свободы.

На современном этапе развития России социальный состав общества больше похож на тот, что был в конце XIX в. Исключением является то, что в современной России нет дворянства. Но все остальные субъекты, компромисс интересов которых закреплен в нормах муниципального права, остались на своих местах. Как и в царский период, основным субъектом, создающим нормы муниципального права, осталась бюрократия Центра во главе с Президентом РФ. Региональная (ранее определяемая, как коронная) бюрократия, возглавляемая главой региона, может только лоббировать свои интересы. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.<sup>347</sup>, нарушая Конституцию РФ, настолько подробно урегулировал все отношения по управлению на местах, что так называемым субъектам Федерации почти не осталось места для этого регулирования. В 1990-х гг. бюрократия Центра была достаточно слабой. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г.<sup>348</sup> предоставил бюрократии регионов достаточно широкие полномочия. Попытки региональной бюрократии полностью подчинить себе местную бюрократию ограничивались с помощью решений Конституционного Суда РФ<sup>349</sup>.

Как в XIX в. в России появился слой буржуазии и гражданской интеллигенции. Их представители уже активно участвуют в местной жизни и начинают влиять на содержание норм муниципального права. Из них формируется депутатский корпус на местах. Большинство населения остается пассивной массой, не осознающей свои местные интересы, не участвующей в формировании норм местного самоуправления, но требующей от государственной и местной бюрократии осуществления опеки над собой. При ухудшении своей жизни, эта масса населения может выйти с протестом на улицы, перейти к протестному голосованию при формировании органов местной и государственной власти.

По мнению автора, современное российское государство, так же как государство царского периода относится к типу административного<sup>350</sup>. Поэтому сегодня, как и ранее, поддерживается всесторонний бюрократический контроль за жизнью общин и деятельностью местной (земской или муниципальной) бюрократии. Однако значительно изменились механизмы этого контроля. В царские времена он был достаточно открыт, прямолинеен, официально закреплен в писаном праве. Сегодня он более скрыт, основан на нормах не писаного права.

История муниципального права современной России очень похожа на ту, что имела место во второй половине XIX в. Александр II поднял на вершину власти либерально настроенную бюрократию, которая разработала и внедрила в жизнь нормы земского самоуправления, предоставившие имущим слоям общества на местах и сформированной ими земской бюрократии широкие полномочия. С приходом к власти Александра III отношение к земскому самоуправлению меняется. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.<sup>351</sup> усиливает власть на местах коронной бюрократии. В России в 1990-х гг. также по инициативе Президента РФ Б.Н. Ельцина власть в Центре передается либерально настроенной бюрократии, которая, как и в XIX в. под влиянием идей, заимствованных с Запада, внедряет в стране нормы муниципального права, соответствующие европейским стандартам (Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г.)<sup>352</sup>. С приходом нового правителя берется курс на централизацию власти в стране (реализация доктрины «вертикали власти»). Права местных элит (бюрократии, буржуазии, интеллигенции) ограничиваются. Муниципальная бюрократия встраивается в единый бюрократический механизм государства.

Интересным представляется анализ отдельных институтов муниципального права с точки зрения реализации в нормах права компромисса разных социальных групп общества.

2. Как уже отмечалось, законодательство второй половины XIX в. предоставляло право участвовать в **выборах** земских органов власти только имущим группам населения и главам крестьянских хозяйств. Неимущее население было лишено избирательного права. В Санкт-Петербурге из полумиллионного населения в 1862 г. было допущено к выборам органов местного самоуправления только 7005 человек<sup>353</sup>. Советская пропаганда представляло это как вопиющий акт

<sup>347</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>348</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>349</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 532; Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

<sup>350</sup> Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.

<sup>351</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Отд. 1. Т. X. № 6927.

<sup>352</sup> СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>353</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века. Л., 1984. С. 14.

несправедливости и пример угнетения рабочего класса и крестьянства. В СССР фактически практиковалось принуждение всего населения к участию в голосовании при формировании местных Советов. Сегодня, когда нам не угрожают расправой, мы можем открыто признать, что избирательное право использовалось для манипуляции общественным сознанием. Оно создавало только видимость участия населения в управлении делами на местах. В соответствии с нормами партийного права, кандидаты в депутаты местных Советов подбирались партийным аппаратом КПСС. Население принуждали голосовать за этих кандидатов в депутаты. В первые годы советской власти значительная часть населения просто пренебрегала своими избирательными правами и отказывалась участвовать в выборах. Но в 1924 г. партийная бюрократия решила навести в этом деле порядок и стала принуждать людей ходить на выборы. С 1930-х гг. в СССР была введена почти стопроцентная явка на выборы и почти сто процентов поддерживало политику партийной бюрократии. Тех, кто был против с 1930-х гг. начали массово расстреливать или отправлять в места лишения свободы. К 1980-м гг. население настолько приучили ходить на «выборы», что оно ни сколько не возмущалось принудительному их характеру.

В результате управляемых выборов депутатами местных Советов назначали не только местных государственных и партийных чиновников, но и передовиков производства из числа рабочих и крестьян. Их фактически награждали почетным званием депутата. Должность депутата поднимала их социальный статус.

Политический режим СССР поддерживал пассивность населения в политической сфере. Оно не стремилось изменить существующий порядок управления делами на местах. Перестройка отношений, как известно, началась не по инициативе населения, а сверху, по инициативе М.С. Горбачева. Население получало свою выгоду от патерналистски устроенной системы управления на местах. Ему не надо было тратить время на решение общих проблем территории. Местное начальство в той или иной степени заботилось о повышении жизненного уровня населения. В период так называемой избирательной кампании на местах, у населения возникала возможность обратиться к местным депутатам и другим местным начальникам с просьбой решить ту или иную хозяйственно-бытовую проблему. Население могло давать наказания депутатам местных Советов. Таким образом, обеспечивалась стабильность политической системы СССР.

Сегодня политический режим в России гораздо более мягкий, чем в СССР. Реализация норм избирательного права показывает, что большинство населения не желает участвовать в местном самоуправлении, даже в такой примитивной форме, как выборы органов местного самоуправления. В среднем явка на выборы органов местной власти составляет около 30 процентов. Это указывает на то, что значительную часть населения вполне устраивает сложившаяся патерналистская система отношений. Большинство не считает право выбирать муниципальные органы ценностью. На выборы мэра г. Екатеринбурга явилось 30,5 % избирателей. Победа Е. Ройзмана была обеспечена 33,3 % проголосовавших. Таким образом, вопрос о том, кто будет мэром города решили 11,2 % избирателей<sup>354</sup>. Это вовсе не означает, что местная и государственная бюрократия может игнорировать интересы населения. Если она не будет исполнять свои патерналистские функции, то активность населения может повыситься, и оно вспомнит про свое право выбирать местные органы власти. Чтобы уменьшить возможности населения оказывать давление на государственную и местную бюрократию в последние годы в большом количестве муниципалитетов оставили прямые выборы только депутатов местных представительных органов. Выборы главы муниципалитета (главы администрации муниципалитета) были отменены. Явка на выборы депутатов местных представительных органов еще более низкая, чем при выборах главы муниципалитета и у бюрократии возникает больше возможностей организовать управляемые выборы, получив послушный состав депутатского корпуса. Чтобы обеспечить еще большую независимость местной бюрократии от населения, был отменен порог явки на выборы, при котором они считаются состоявшимися. Сегодня, выборы считаются проведенными, если на избирательный участок пришел хотя бы один человек. Принуждение явиться на выборы осуществляется только в отношении бюджетников, которые, как правило, послушно голосуют за кандидатов в депутаты, поддерживаемых местной бюрократией.

В демократических странах мира выборы местных органов власти используются слоем политиков, часто представляющих разные группы предпринимателей. Эти политики, в ходе конкуренции, вовлекают население в избирательный процесс. Они занимают должности депутатов местных представительных органов и ставят под свой контроль местную бюрократию. Российское общество еще не настолько развито, чтобы выдвинуть из своего состава серьезных политиков. Люди, пытающиеся имитировать политическую деятельность, уже есть. В стране зарегистрировано несколько десятков политических партий. Но эти политики не обладают достаточными средствами и авторитетом среди населения. Они, как правило, не могут на равных конкурировать с государственной и местной бюрократией, часто зависят от нее. Это еще раз указывает на то, что российское общество все еще не стало буржуазным. Оно остается административным обществом<sup>355</sup>, где доминирующее положение занимает бюрократия. Предприниматели, в основном, выполняют роль ее клиенты.

Порядок проведения выборов, закрепленный в нормах права, отражает конфликт интересов и компромисс между разными группами бюрократии в России. Усиление партеобразного объединения бюрократии и ее клиенты (так называемой партии власти) привело к возможности для бюрократии замещать большую часть депутатских мест в муниципальных представительных органах послушными ей людьми посредством введения пропорциональных или смешанных выборов (ч. 3.1. ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.). Политики, представляющие иные партии, повсеместно оказались в меньшинстве. Главы муниципалитетов и регионов легко управляют представительными органами власти. Но не во всех регионах муниципальная бюрократия является подконтрольной государственной. Там, где местная бюрократия (объединенная с местными предпринимателями) достаточно сильна, она отказывается от введения пропорциональных выборов в органы власти. Это связано с тем, что «Единая Россия» является централизованно управляемой организацией и список кандидатов от нее составляется государственной (на уровне региона), а не местной бюрократией. Мажоритарная система более выгодна местной бюрократией и местным предпринимателям, обладающим авторитетом среди населения.

Конфликт между местной и государственной бюрократией объясняет так же причину отказа ряда муниципалитетов ликвидировать выборность главы муниципалитета, не смотря на явное давление главы региона (ч. 4 ст. 34 Устава города Екатеринбурга)<sup>356</sup>. Глава региона, контролирующий местный представительный орган через депутатов от

<sup>354</sup> Официальные результаты выборов главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской думы // <http://izkom.ekb.org.ru/399> (обращение 13 мая 2014 г.)

<sup>355</sup> Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011.

<sup>356</sup> <http://ekaterinburg.prpf/officially/ustav/glava4/> (обращение 13 мая 2014 г.)

«Единой России» фактически назначает удобного ему главу муниципалитета через представительный орган муниципалитета. Прямые выборы главы муниципалитета позволяют местной бюрократии, объединенной с местными предпринимателями провести на эту должность независимого от главы региона человека.

Казалось бы, населению муниципалитета так же выгодно прямые выборы главы муниципалитета. При этом судьба последнего зависит от того, будет ли он эффективно работать на пользу граждан. Но здесь надо иметь в виду, что нормы финансового права ставят муниципалитеты в полную зависимость от расположения к ним главы региона. Муниципалитет, выбравший в качестве своего главы человека, не лояльного главе региона может быть наказан уменьшением финансовой помощи из бюджета региона. Население муниципалитетов, как правило, не готово жертвовать своим материальным положением во имя идеала свободы. Но обычно, населению муниципалитетов совершенно все равно, как выбираются органы местной власти. Часто оно доверяет государственной бюрократии больше, чем местной и не возражает против полного устранения местного самоуправления и переходу к назначению органов власти муниципалитета «сверху».

3. Сложное соединение интересов разных групп общества заложено в нормах права, определяющих механизм **органов власти** муниципалитета. Важнейшим вопросом является распределение власти между представительным органом муниципалитета и местной бюрократией исполнительного органа власти. Представительный орган, теоретически, должен быть ближе к населению муниципалитета, его элитам, поскольку он выбирается ими. Местная бюрократия более отдалена от местной общины. В царской России уездная управа выбиралась земским собранием из состава гласных земского собрания. Такие же отношения формально существовали между местным Советом и его исполкомом в СССР (ст. 58 Конституции РСФСР 1918 г.). Но в Советском государстве существовал механизм нейтрализации власти местных Советов. Фактически депутаты Советов подчинялись исполкому. Партийно-государственная бюрократия господствовала над выборными депутатами и пассивным населением. Она определяла повестку дня заседаний сессий Советов, назначала выступающих. Депутаты обычно единогласно, не вникая в суть вопроса, принимали решение о поддержке всех предложений исполкома<sup>357</sup>. Кроме того, в СССР не было слоя публичных политиков, представлявших разные группы населения. Депутатский корпус состоял из той же бюрократии и ее клиентелы. Поэтому конфликтов между депутатами и местной бюрократией не наблюдалось. Депутаты Советов, чаще встречающиеся с населением, могли доводить до сведения местной бюрократии просьбы, исходящие от населения, имеющие обычно бытовой характер.

В последние годы в современной России было принято ряд норм, устанавливающих подконтрольность главы муниципалитета представительному органу власти. Согласно ч. 5 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», глава муниципального образования должен ежегодно отчитываться перед представительным органом муниципалитета (ч. 5.1 ст. 36 ФЗ). Последний может удалить главу муниципального образования в отставку (п. 10, ч. 10 ст. 35), если депутаты дважды подряд принимают решение о признании его деятельности неудовлетворительной (ст. 74.1ФЗ). Это подается как решительный шаг на пути страны к демократии. Но в современных российских условиях все выглядит совершенно по-иному. Как уже отмечалось, депутаты муниципального представительного органа часто представляют не интересы населения муниципалитета, а главу региона. Последний просто использует их для лишения должности главы муниципалитета выбранного населением. Таким образом, глава региона может нейтрализовать волю избирателей.

Земские органы исполнительной власти в царской России были коллегиальными. Земские собрания избирали из своего состава земскую управу. Видимость коллегиального управления поддерживалась в СССР. Формально местный Совет формировал из своего состава исполнительный комитет. Теория местного самоуправления доказывала, что коллегиальное управление препятствует злоупотреблению властью чиновниками. Сегодня нормы муниципального права вводят принцип единоначалия в управление местными делами (ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Не удивительным, поэтому, является рост произвола и коррупции на местах. Неписаное право на получение коррупционной ренты является важной привилегией бюрократии России. Главы муниципалитетов, подчас, становятся похожими на феодалов, которые стремятся выжать из своей должности максимальную личную выгоду. Останавливает их обычно только прокурорская проверка. Единоначалие вполне вписывается в доктрину «вертикали власти», которая навязывается бюрократией Центра.

4. Компромиссы, заложенные в нормы права, регулирующие **взаимодействие между органами власти государства и муниципального управления** кажутся, на первый взгляд достаточно простыми. В них отражаются, в первую очередь, интересы государственной бюрократии и бюрократии мест. Но не следует забывать, что та и другая бюрократия для своего выживания должна выражать, с одной стороны интересы страны в целом, а с другой стороны интересы благоустройства мест. Изменения в законодательстве о земствах после 1890 г. в России, заключающиеся в росте контроля коронной бюрократии за земскими органами в литературе называют контрреформами, поскольку они были направлены на усиление бюрократии, обеспечивающей самодержавие. Но эти меры, одновременно, были направлены на пресечение злоупотреблений местной бюрократией своими полномочиями, уменьшение нагрузки местных расходов на экономику страны и бизнес. При развитии гражданском обществе, население муниципалитетов само может установить контроль за местной бюрократией. Оно не слишком нуждается в помощи государственной бюрократии, а то и рассматривает ее как вредный для местного самоуправления элемент. При отсутствии сильного гражданского общества, местное население становится объектом эксплуатации местной бюрократии, и государственная бюрократия может выступать единственным защитником для этого населения.

Развитие законодательства, регулирующего отношения между государственными и местными органами власти часто носит циклический характер. Как уже отмечалось, земская реформа 1864 г. предоставила широкие полномочия земским органам власти. Это вызвало недовольство со стороны региональной бюрократии. Губернаторы в своих отчетах постоянно жаловались на то, что они не могут управлять губернией в условиях такой свободы, которая была предоставлена земствам. Их жалобы были услышаны новой бюрократией Центра, возглавляемой Александром III. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г., Городовое положение от 11 июня 1892 г.<sup>358</sup> стали рассматривать земские, городские органы **как государственные учреждения**. Названные Положения резко расширяли контроль коронной бюрократии за органами власти на местах. После свержения царизма земским органам власти была предоставлена полнейшая свободы. В СССР «устанавливалась строгая вертикаль государственной власти, система иерархии,

<sup>357</sup> Советы народных депутатов в условиях перестройки // Советское государство и право. 1988. № 6. С. 57-58.

<sup>358</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XII. № 8708.

соподчиненности Советов и их исполнительных органов»<sup>359</sup>. Ст. 146 Конституции СССР 1977 г. гласила, что местные Советы проводят в жизнь решения выше стоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов. Фактически было произведено полное огосударствление органов власти на местах. Ст. 12 Конституции РФ 1993 г. декларирует отделение органов муниципальной власти от системы государственных органов. В определенной степени это положение было развито в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. вновь, нарушая Конституцию РФ, встроил органы местного самоуправления в систему органов государственной власти, установил полную финансово-экономическую зависимость большинства муниципальных образований от органов государственной власти, ужесточил ответственность их перед государством, - пишет М.Ю. Детятковский<sup>360</sup>. «...общей тенденцией стало стремление центральной власти сокращать полномочия муниципального управления, усилить его зависимость от бюрократического аппарата» - отмечает Н.С. Тимофеев<sup>361</sup>.

Исследователи земств начала XX в. показывали, что они представляют определенную опасность для власти бюрократии в России. Во-первых, они превращают массы населения в осознающий свои групповые интересы и организованный народ. Население из опекаемого бюрократией «ребенка» превращается в активного участника общественной и государственной жизни, пытается превратить бюрократию в орудие реализации своих интересов. Б.Н. Чичерин писал: «...местное самоуправление служит школой для самостоятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку»<sup>362</sup>. Во-вторых, местное самоуправление является кузницей кадров для республиканской формы правления. На этом уровне вырастает слой политиков. Один из лидеров кадетов В.А. Маклаков писал, что в 1880-х годах «уже были зародыши, которые при своем естественном развитии вели Россию к конституционному строю и готовили кадры будущей государственной власти.... При всех своих несовершенствах местные учреждения были у нас зачатками народовластия, а потому шагом к будущему конституционному строю. Сама власть правильно их считала более опасными для самодержавия, чем революционные партии»<sup>363</sup>.

Современная бюрократия осознает указанную роль местного самоуправления и старается или устранить его или направить его развитие в собственных интересах.

Механизм ограничения прав местной бюрократии в пользу региональной с годами изменяется. Ст. 87 Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. предоставляла губернатору право останавливать исполнение постановления собрания не только из-за формальных нарушений, но и в тех случаях, когда он «усмотрит, что оно ...не соответствует общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения. Исследователи отмечают, что эта статья открывала широкий простор для вмешательства губернатора и бюрократии в земские дела. Коронной администрации предоставлялось право решения вопросов о том, какие дела следует считать местными, а какие нет, что нарушает интересы населения, а что нет. Благодаря этой статье бюрократический произвол значительно усилился. Эта статья на более или менее продолжительное время парализовала земства<sup>364</sup>. Неопределенность формулировки этой статьи служила постоянным источником конфликтов между коронной администрацией и земствами<sup>365</sup>. Сегодня контроль за местными органами власти осуществляется в основном через прокуратуру. Отменить их решения можно через суд. Такая система государственного контроля дает больше свободы органам местной власти.

Усиление государственной бюрократии осуществляется через неформальные нормы. Глава региона старается поставить на должность главы муниципалитета преданного ему человека, без подписи которого не может иметь силы ни одно нормативное решение представительного органа муниципалитета (п. 2 ч. 4 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.). Главы местного самоуправления на Востоке, отмечают исследователи, занимают положение, при котором они с одной стороны представляют общину, а с другой стороны являются чиновниками централизованного государственного аппарата нижнего звена<sup>366</sup>.

5. Важнейшее значение для разных групп общества имеют **нормы налогового права**. Муниципальные органы осуществляют свою деятельность по решению местных дел за счет взимания налогов в основном с имущей части населения. Поэтому оно выработало лозунг «нет налогов без представительства». Имеется в виду, что имущие и составляют основную часть парламента и местных органов представительства. Масса управляемого населения платит в муниципальный бюджет очень незначительные суммы. Она является основным получателем бюджетных средств, поэтому, чаще всего, поддерживает политику наращивания налогов на богатую часть общины. Местная бюрократия так же старается увеличить объем денежных средств, проходящих через ее руки. Это обеспечивает рост ее статуса.

Законодательство царской России ограничивало аппетиты земской бюрократии и местного населения. Закон от 12 июня 1900 г. запрещал земствам по своему произволу увеличивать налоги на имущий класс. Отечественные исследователи, основываясь на своем «пролетарском сознании», оценивают это как ущемление прав земств. Им постоянно недоставало средства на строительство школ, больниц, на осуществление помощи бедным<sup>367</sup>. Но указанные налоговые ограничения способствовали быстрому экономическому развитию России. Российская буржуазия получала прибыли и вкладывала их в расширение производства. Сегодня налоговые полномочия местной и региональной бюрократии еще более ограничены. Налог может быть введен только федеральным законом (ст. 57 Конституции РФ). В регионах и на местах могут только уменьшить ставку налога. Налоговый кодекс РФ гарантирует финансовую зависимость местных органов власти от региональной бюрократии. Суммы, получаемые местными бюджетами за счет местных налогов совершенно мизерны. В

<sup>359</sup> Винниченко О.Ю. Советы Урала в механизме тоталитарного государства. 1929 – 1941. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2001. С. 16.

<sup>360</sup> Детятковский М.Ю. Состояние и задачи реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ответы ученых) // Конституционное и муниципальное право. 20012. № 4. С. 27.

<sup>361</sup> Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 21.

<sup>362</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 149, 150.

<sup>363</sup> Маклаков В.А. Из воспоминаний. Нью-Йорк: изд-во им. Чехова, 1954. С. 292.

<sup>364</sup> Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 256.

<sup>365</sup> Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 257.

<sup>366</sup> История Востока: В 6 т. Т. 4. Восток в новое время (Конец XVIII – начало XX в.): Кн. 1. М.: Вост. лит., 1995. С. 16.

<sup>367</sup> Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 298.



2011 г. они составляли 13 % местных бюджетов<sup>368</sup>. Основная часть бюджета пополняется за счет региональных налогов. Это делает местную бюрократию и население зависимым от воли региональной бюрократии. Однако, местному населению совершенно все равно, откуда берутся деньги на его содержание.

6. Очень часто соотношение сил между разными социальными группами таково, что они **пренебрегают писанным правом**. Одни группы, в силу своей слабости не могут воспользоваться правами, которые им формально предоставлены. Другие группы обладают такой силой, что могут безбоязненно нарушать существующие законы, произвольно расширять свои полномочия и отнимать права у слабых. Например, законодательство СССР декларировало полновластии Советов в лице их депутатского корпуса (ст. 58 Конституции РСФСР 1918 г.). Но работающие на не постоянной основе, занятые своими производственными делами депутаты, не обладающие знаниями и опытом управленческой работы, не могли воспользоваться своими официальными властными полномочиями. Местная бюрократия брала их под полный контроль и указывала им, какие решения они должны принимать. Исследователи отмечают, что созданные при Советах постоянные комиссии, состоящие из депутатов, фактически оказывались придатками отделов исполкомов Советов<sup>369</sup>.

Таким образом, наряду с официальным общественным договором, закрепленным в законодательстве, на местном уровне может возникать договор иного характера, нейтрализующий официальные нормы права. В России очень часто реально действующие нормы права не соответствуют официально декларируемым.

Реально действующее соглашение между сторонами может быть не писанным. Так, главы регионов современной России, как правило, подчиняют себе глав муниципалитетов, не смотря на то, что ст. 12 Конституции РФ ясно указывает, что муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти. Исполняющий обязанности губернатора Челябинской области публично отдаёт приказы главам муниципалитетов, как своим подчиненным. Это не вызывает ни какого протеста с их стороны<sup>370</sup>. В одном из выступлений губернатор Краснодарского края Ткачев признался, что он определяет кто займет должность избираемого мэра и снимает его с должности, если видит, что у него большой антирейтинг<sup>371</sup>.

Стороны могут договориться о нарушении норм Конституции РФ через федеральное законодательство. Например, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» явно нарушает Конституцию РФ, поскольку содержит не общие принципы организации системы органов местного самоуправления, как это предписывает п. «н» ст. 72 Конституции РФ, а нормы, подробно регулирующие всю жизнь муниципалитетов. Это грубое нарушение Конституции не вызывает протеста ни одной стороны отношений. Ни кто не обращается в Конституционный Суд РФ. Кроме того, все понимают, что Конституционный Суд встанет на сторону бюрократии Центра и санкционирует эти нарушения Конституции. У региональной и местной бюрократии пока нет сил противостоять давлению бюрократии Центра, и она покорно сносит ущемление своих прав, зафиксированных в Конституции.

Исследование реальных правовых отношений показывает, что подчас в обществе нет даже того правового субъекта, к которому обращается Конституция и закон. Очевидно, что в России нет ни каких местных общин, как организованных субъектов права. Население муниципалитетов не оформлено в организованные группы общества. Оно не осознает своих общих интересов, совершенно пассивно. Поэтому ст. 130-131 Конституции РФ обращена в пустоту. Нет ни какого населения, которое способно самостоятельно решать вопросы местного значения, тем более распоряжаться муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130). Муниципальное имущество – это значит ничье. Население не способно самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131). Все права от имени не существующего субъекта права (муниципальной общины) реализует группа местной бюрократии (иногда объединенная с местной буржуазией) часто объединенной с региональной бюрократией. Еще раз следует отметить, что гражданское общество в России находится на самой ранней стадии зачатия. Население, как сто и двести лет назад уподобляется ребенку, который требует только одного, чтобы о нем заботились. Оно не претендует ни на какие властные полномочия, закрепленные за ним в Конституции РФ и законах.

Итак, современное муниципальное право является компромиссом интересов разных групп общества. Для его познания необходимо понимать, какие нормы, чьи интересы отражают и в какой степени. Если законотворческие органы будут игнорировать интересы каких-то групп, то возможен рост конфликтности в обществе. Реализация интересов начнет осуществляться помимо норм законов, может быть через их игнорирование.

<sup>368</sup> Вислогуз В. Местные бюджеты сбалансировали сверху // Коммерсантъ. 2012. 24 апреля. С. 2.

<sup>369</sup> Винниченко О.Ю. Советы Урала в механизме тоталитарного государства. 1929 – 1941. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2001. С. 25.

<sup>370</sup> Челябинские власти активизировали работу по исполнению поручения Дубровского // <http://gubernator74.ru/news/chelyabinskije-vlasti-aktivizirovali-rabotu-po-ispolneniyu-porucheniya-dubrovskogo-15938> (13 мая 2014 г.).

<sup>371</sup> Граник И. Губернаторское переназначение // Коммерсантъ. 2012. 7 февраля. С. 2.

**25. Денисов С.А. Анализ компромиссов, как метод изучения муниципального права // Компромисс в праве: теория, практика, техника: Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 29-30 мая 2014 г.) в 2 т. Т. 1. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2014. С. 347-354.**

С. 347

Отказ от марксистского метода познания права привел к тому, что современная наука не стала ставить вопрос о том, интересы каких групп общества реализуются в праве. Исследователи стали придерживаться юридической фикции, утверждающей, что все право реализует интересы единого многонационального народа. Конечно, это не соответствует действительности. Население любой страны состоит из разных групп общества и нормы права в той или иной степени отражают интересы этих разных групп. В Древнем мире и Средневековье мы на каждом шагу видим господство одних групп над другими, обеспеченное не только грубым насилием, но и нормами права. Сегодня нормы права – это, как правило, компромисс между разными группами общества. Этот компромисс не является формальным соглашением между сторонами, основанным на осознании собственных интересов. Он носит стихийный, часто неосознанный характер общественного договора между разными группами общества. Содержание договора определяется активностью сторон, их способностью осознавать и отстаивать свои интересы, наличием в их руках разного рода ресурсов.

Анализ компромисса между разными группами общества, закрепленного в нормах права, может быть важнейшим методологическим подходом при изучении сущности права.

Столкновение интересов разных групп общества в процессе правового регулирования управления на местах видно очень ярко. О нем стали говорить сразу же после внедрения норм муниципального права в процессе реформ в России второй половины XIX в. Тогда никто не скрывал сословного

С. 348

характера общества, и интересы разных сословий открыто закреплялись в нормах муниципального права. Привилегии в формировании земских органов власти создавались для дворянства и имущих слоев населения. Советский период развития управления на местах отличался навязыванием всему обществу мифа о том, что нормы так называемого советского строительства реализуют интересы пролетариата<sup>372</sup>. Положение о городских Советах 1933 г. гласило, что городские Советы являются органами пролетарской диктатуры<sup>373</sup>. До 1936 г. нормы государственного права откровенно вводили поражение в правах для представителей так называемого старого господствующего класса (лишение их избирательных прав) и закрепляли неравенство крестьян и пролетариата при формировании советских органов (ст. 57 и 65 Конституции РСФСР 1918 г.)<sup>374</sup>. Только после смерти советского строя стали признавать, что нормы советского права обеспечивали господство над обществом государственно-партийной бюрократии.

Сегодня официальное позитивное право декларирует равенство всех перед законом (ст. 19 Конституции РФ). Право не признает наличия разных социальных групп с конкурирующими интересами. Это естественно не означает исчезновения социального расслоения общества. Социальные группы со своими интересами продолжают существовать, но обнаруживать их интересы в тех или иных нормах права стало более затруднительно. Должное позитивное право стало скрывать реальность.

Выявление компромиссов закрепленных в нормах муниципального права неотделим от **анализа социальной структуры общества**. Эта социальная структура изменчива. Исследователи муниципального (земского) права XIX в. выделяли активные группы населения участвующие в земском самоуправлении. Это, в первую очередь, дворяне. Исследования показывают,

С. 349

что они вполне осознавали свои сословные и местные интересы и активно лоббировали закрепление их в праве. Выборный дворянами уездный предводитель дворянства возглавлял уездное земское собрание. Губернский предводитель дворянства, соответственно, возглавлял губернское земское собрание. Дворяне, как наиболее имущий класс получали большинство в земских и губернских собраниях, поскольку избирательные курии формировались на основе имущественного ценза. Этот же имущественный ценз давал привилегии на выборах земских органов власти зарождающейся буржуазии не дворянского происхождения. Крестьяне не лишались избирательного права. Но поскольку они были поглощены своим производительным трудом, то, как правило, уклонялись от работы в качестве гласных в земских собраниях. Они выбирали в качестве своих представителей тех же дворян. Таким образом, жизнь производила коррективы норм права. Права крестьян были ущемлены еще тем, что самоуправления на волостном уровне отсутствовало.

В результате формирования земских органов власти, работающих на постоянной основе, возник достаточно широкий слой земской бюрократии, которая называется в исследованиях земскими деятелями. Активным субъектом права в этот период является, естественно, Император, высшая бюрократия центра (чиновники Министерства внутренних дел, сенаторы) и так называемая коронная бюрократия на местах. Ее возглавлял губернатор. В состав ее входили подчиненные губернатору и центральным ведомствам губернские и уездные чиновники. В период так называемых контрреформ открыто говорилось о необходимости усиления роли дворян в земском самоуправлении. Высшая бюрократия, осуществляющая реформы надеялась, что дворяне будут опорой для самодержавной системы правления в России. Другим основным направлением изменений в праве в период контрреформ было усиление надзора коронной бюрократии над земской бюрократией.

<sup>372</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С.15-16.

<sup>373</sup> СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

<sup>374</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

Большая часть населения царской России была не допущена к формированию земских органов власти. Она рассматривалась

С. 350

в качестве опекаемых органами власти субъектов права. Предполагалось, что их интересы будут выражать выше названные активные субъекты права. «Отцом» всего народа России, естественно, считался Император. Исследователи отмечают заслуги земств в открытии и содержании сельских школ, увеличение количества земских врачей, оказывавших бесплатную медицинскую помощь крестьянам.

Таким образом, муниципальное право этого периода закрепляло патерналистскую форму отношений между активными субъектами права (дворянство, государственная и земская бюрократия) и пассивными субъектами права, не допущенными к формированию земских органов власти, но получающими определенные блага от них (опеку). В этом заключался компромисс между этими группами общества, закрепленный в нормах муниципального права.

Еще более патерналистским было советское государство. В СССР все население страны стало делиться на две большие группы: (а) активно участвующая в советском строительстве бюрократия и (б) пассивная масса управляемого населения. Бюрократия, являлась господствующим классом и диктовала свою волю в нормах советского строительства. Но она должна была отражать интересы опекаемого ею населения. Советская бюрократия разделялась на две большие группы: партократия и бюрократия советских органов. Партократия действовала на основе норм партийного права, которые до сих пор мало изучены, поскольку юристы-позитивисты не рассматривают их в качестве предмета исследования. Нормы советского строительства, как правило, были декларативны и не работали или работали только отчасти. Согласно норм партийного права, бюрократия советских органов находилась в полном подчинении партokratии. Нормы советского строительства сначала принимались в виде решений высших органов аппарата коммунистической партии (например, решения Пленума ЦК ВКП(б), позже КПСС), а затем оформлялись в виде нормативных актов государства. Конфликтов между местной бюрократией и бюрократией выше стоящих органов власти почти не

С. 251

было, поскольку действовали нормы, требующие беспрекословного подчинения местной бюрократии приказам выше стоящей бюрократии. Партийные нормы требовали от бюрократии мест отслеживать всю жизнь населения и постепенно повышать уровень этой жизни. Этот компромисс между управляющими и управляемыми устраивал большинство населения. Тех, кто стремился к свободе – уничтожали физически, перевоспитывали в местах лишения свободы.

На современном этапе развития России социальный состав общества больше похож на тот, что был в конце XIX в. Исключением является то, что в современной России нет дворянства. Но все остальные субъекты, компромисс интересов которых закреплен в нормах муниципального права, остались на своих местах. Как и в царский период, основным субъектом, создающим нормы муниципального права, осталась бюрократия Центра во главе с Президентом РФ. Региональная (ранее определяемая, как коронная) бюрократия, возглавляемая главой региона, может только лоббировать свои интересы. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.<sup>375</sup>, нарушая Конституцию РФ, настолько подробно урегулировал все отношения по управлению на местах, что так называемым субъектам Федерации почти не осталось места для этого регулирования. В 1990-х гг. бюрократия Центра была достаточно слабой. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г.<sup>376</sup> предоставил бюрократии регионов достаточно широкие полномочия. Попытки региональной бюрократии полностью подчинить себе местную бюрократию ограничивались с помощью решений Конституционного Суда РФ<sup>377</sup>.

352

Как в XIX в. в России появился слой буржуазии и гражданской интеллигенции. Их представители уже активно участвуют в местной жизни и начинают влиять на содержание норм муниципального права. Из них формируется депутатский корпус на местах. Большинство населения остается пассивной массой, не осознающей свои местные интересы, не участвующей в формировании норм местного самоуправления, но требующей от государственной и местной бюрократии осуществления опеки над собой. При ухудшении своей жизни, эта масса населения может выйти с протестом на улицы, перейти к протестному голосованию при формировании органов местной и государственной власти.

По мнению автора, современное российское государство, так же как государство царского периода относится к типу административного<sup>378</sup>. Поэтому сегодня, как и ранее, поддерживается всесторонний бюрократический контроль за жизнью общин и деятельностью местной (земской или муниципальной) бюрократии. Однако значительно изменились механизмы этого контроля. В царские времена он был достаточно открыт, прямолинеен, официально закреплен в писаном праве. Сегодня он более скрыт, основан на нормах не писаного права.

История муниципального права современной России очень похожа на ту, что имела место во второй половине XIX в. Александр II поднял на вершину власти либерально настроенную бюрократию, которая разработала и внедрила в жизнь нормы земского самоуправления, предоставившие имущим слоям общества на местах и сформированной ими земской бюрократии широкие полномочия. С приходом к власти Александра III отношение к земскому самоуправлению меняется. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.<sup>379</sup> усиливает власть на местах коронной бюрократии.

С. 253

В России в 1990-х гг. также по инициативе Президента РФ Б.Н. Ельцина власть в Центре передается либерально настроенной бюрократии, которая, как и в XIX в. под влиянием идей, заимствованных с Запада, внедряет в стране нормы муниципального права, соответствующие европейским стандартам (Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г.)<sup>380</sup>. С приходом нового правителя берется курс на централизацию власти в стране (реализация доктрины

<sup>375</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>376</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>377</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 532; Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

<sup>378</sup> Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.

<sup>379</sup> Полное собрание законодательства Российской империи. Отд. 1. Т. X. № 6927.

<sup>380</sup> СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

«вертикали власти»). Права местных элит (бюрократии, буржуазии, интеллигенции) ограничиваются. Муниципальная бюрократия встраивается в единый бюрократический механизм государства.

Интересным представляется анализ отдельных институтов муниципального права с точки зрения реализации в нормах права компромисса разных социальных групп общества. Наиболее ярко интересы разных групп общества проявляются в правовом регулировании их участия в выборах местных органов власти. Как уже отмечалось, законодательство второй половины XIX в. предоставляло право участвовать в выборах земских органов власти только имущим группам населения и главам крестьянских хозяйств. Неимущее население было лишено избирательного права. В Санкт-Петербурге из полумиллионного населения в 1862 г. было допущено к выборам органов местного самоуправления только 7005 человек<sup>381</sup>. Сегодня право закрепляет принцип всеобщих и равных выборов в органы власти. Но большинство населения не желает участвовать в местном самоуправлении. В среднем явка на выборы органов местной власти составляет около 30 процентов. Это указывает на то, что значительную часть населения вполне устраивает сложившаяся патерналистская система отношений. Большинство не считает право выбирать муниципальные органы ценностью. На выборы мэра г. Екатеринбурга явилось

С. 354

30,5 % избирателей. Победа Е. Ройзмана была обеспечена 33,3 % проголосовавших. Таким образом, вопрос о том, кто будет мэром города решили 11,2 % избирателей<sup>382</sup>. Это вовсе не означает, что местная и государственная бюрократия может игнорировать интересы населения. Если она не будет исполнять свои патерналистские функции, то активность населения может повыситься, и оно вспомнит про свое право выбирать местные органы власти. Чтобы уменьшить возможности населения оказывать давление на государственную и местную бюрократию в последние годы в большом количестве муниципалитетов оставили прямые выборы только депутатов местных представительных органов. Выборы главы муниципалитета (главы администрации муниципалитета) были отменены. Явка на выборы депутатов местных представительных органов еще более низкая, чем при выборах главы муниципалитета и у бюрократии возникает больше возможностей организовать управляемые выборы, получив послушный состав депутатского корпуса. Чтобы обеспечить еще большую независимость местной бюрократии от населения, был отменен порог явки на выборы, при котором они считаются состоявшимися. Сегодня, выборы считаются проведенными, если на избирательный участок пришел хотя бы один человек. Принуждение явиться на выборы осуществляется только в отношении бюджетников, которые, как правило, послушно голосуют за кандидатов в депутаты, поддерживаемых местной бюрократией.

Сложное соединение интересов разных групп общества заложено в нормах права, определяющих механизм органов власти муниципалитета. Важнейшим вопросом является распределение власти между представительным органом муниципалитета и местной бюрократией исполнительного органа власти. Компромиссы, заложенные в нормы права, регулирующие взаимодействие между органами власти государства и муниципального управления

С. 355

кажутся, на первый взгляд достаточно простыми. В них отражаются, в первую очередь, интересы государственной бюрократии и бюрократии мест. Но не следует забывать, что та и другая бюрократия для своего выживания должна выражать, с одной стороны интересы страны в целом, а с другой стороны интересы благоустройства мест. Важнейшее значение для разных групп общества имеют нормы налогового права.

Итак, современное муниципальное право является компромиссом интересов разных групп общества. Для его познания необходимо понимать, какие нормы, чьи интересы отражают и в какой степени. Если законотворческие органы будут игнорировать интересы каких-то групп, то возможен рост конфликтности в обществе. Реализация интересов начнет осуществляться помимо норм законов, может быть через их игнорирование.

<sup>381</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века. Л., 1984. С. 14.

<sup>382</sup> Официальные результаты выборов главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской думы // <http://izkom.ekburg.ru/399> (обращение 13 мая 2014 г.)

## 26. Денисов С.А. Гражданин и подданный

Выступление в академии государственной службы в Екатеринбурге в ноябре 2014 г.

Для всех современных стран, переходящих к конституционализму, свойственно положение, при котором конституционные нормы опережают действительность. Конституционный акт часто принимается правящей группой для того, что бы показать, что она самая передовая, самая цивилизованная. Без труда одобряется текст конституции, отражающий все передовые мысли теории конституционализма. Но общество оказывается не готово жить по этим конституционным нормам. Часто в нем нет даже тех субъектов, к которым обращаются нормы конституции.

В частности, нормы конституционного права обращены к гражданам. Но страна может еще не перейти от подданства к гражданству. Подданных формально объявляют гражданами, но они таковыми не являются и не желают ими быть.

Для анализа этой типичной ситуации необходимо четко провести различие между состоянием подданства и гражданства.

1. Гражданин – это свободный человек (личность), осознающий свои индивидуальные интересы. Множество граждан, на основе понимания своих общих интересов создают свое государство (как союз граждан). Последнее производно от граждан и подчинено им. Подданный – это зависимый от государства (как бюрократической организации) человек. Подданные производны от государства. При тоталитарных и авторитарных режимах государство просто уничтожает или выдворяет из страны негодных ему подданных.

2. Для гражданина его государство является инструментом для реализации его личных и групповых интересов. Граждане определяют, какое государство им нужно. Они критикуют и постоянно совершенствуют свой инструмент власти. Подданный сам является слугой государства, средством для решения его экономических и политических проблем. Государство решает, какие ему нужны подданные и формирует их (например, формирование советского человека). Подданные не смеют оценивать характер государства. Им позволено только помогать государству управлять общественными делами.

3. Граждане являются и ощущают себя хозяевами в своей стране. Это субъекты общественной и политической жизни. Для подданных, хозяином в стране является государство, его правитель. Какие-либо права-привилегии надо заслужить своей верностью государству (его представителям – бюрократии). Подданные являются объектами управления (как дети). Государство их формирует, воспитывает, заботится о них.

4. Для гражданина глава государства – это равный ему гражданин, которому поручено выполнять ряд обязанностей в пользу граждан. Граждане всегда критически оценивают деятельность государственного аппарата (в том числе главы государства), так же как начальник всегда критически смотрит на своих подчиненных и требует от них роста эффективности их труда при меньших затратах. Каждому разумному человеку понятно, что для людей свойственно стремление к захвату власти. Чтобы не допустить этого, граждане постоянно сменяют людей на должности главы государства.

Для подданных глава государства – это их добрый хозяин, покровитель, заступник, их отец. Его власть сакрализуется. Он всегда прав. Подданные обязаны любить своего правителя и воспринимать тех, кто его критикует, как своих личных врагов. Действительно, кто же потерпит хулу в отношении своего отца или матери? Подданный отождествляет Отчество с Его Величеством. Поэтому противников правителя подданный воспринимает как «врагов народа», «пятую колонну». Естественно, подданные не понимают, как можно менять правителей. Родителей не выбирают, от них не отказываются, какими бы они не были. Для подданного характерна рабская психология. Он с гордостью (как верный пес) служит своему хозяину и естественно ждет от него награды за свою службу. Эта система службы поддерживается редиистрибутивной экономикой, при которой государство (как бюрократическая организация) концентрирует в своих руках большую часть общественных богатств и раздает их среди подданных в соответствии с их полезностью для этого государства.

5. Граждане осознают свои личные и групповые интересы, сознательно участвуют в управлении делами общества, через демократические и республиканские институты формируют государственный аппарат, осуществляют контроль за его деятельностью. Они опираются в принятии решений на разум (рассудок). Подданные не обладают знаниями об устройстве страны и государства. Они наивны. Их легко обманывают (манипуляции их сознанием), запугивают или подкупают. Они не хотят и не умеют управлять своей страной. Они верят своему правителю, отдают свою судьбу в его руки. Свои решения они чаще всего принимают на основе чувств. Подданные не только сами

отказываются от использования конституционных прав, но, так же, создают препятствия для использования их гражданами. Они осуждают борьбу граждан за свои права, считают ее нарушением установившегося порядка.

6. Граждане формируют гражданское общество (общество граждан), поддерживают демократический политический режим и республику, как средства реализации своих интересов. Они не терпят посягательства на свои права, свою свободу и готовы их защищать. Как уже отмечалось, подданные не умеют и не желают управлять страной, в которой живут. Им не нужны политические свободы, и они добровольно отказываются от демократии и республики. Они ищут себе хозяина и по собственной инициативе (без принуждения) возвращают страну к привычному для них авторитарному порядку и диктатуре. Положение подданного оказывается более выгодным, чем у гражданина. Ему не надо думать о будущем страны. Он не принимает публичных решений и перекладывает ответственность за судьбу страны на правителя и его бюрократию. Он может полностью посвятить себя решению своих личных проблем. Даже заботу о своих детях он старается переложить на плечи государства.

Подданных хорошо использовать для создания симулякров гражданского общества, демократии и республики. Их можно объединять по команде сверху в разного рода общественные организации и движения. Они послушно приходят на массовые мероприятия и изображают по требованию начальства поддержку или ненависть, правильно голосуют во время проведения плебисцита и выражают неподдельную любовь к правителю, если он проявляет заботу о них.

Для граждан характерен коллективизм (добровольное объединение для решения общих проблем). Для подданных характерное стадное сознание и поведение (поведение толпы или массы). Ими легко управлять с помощью специальных манипулятивных технологий (через средства массовой пропаганды, учреждения образования и культуры).

7. Граждане поддерживают конституционные ценности равенства, свободы, гуманизма. Конституция нужна им для защиты своих права и ограничения произвола государства. Подданным не нужна конституция. Они все равно не используют, предоставленные конституцией права. Им не нужна свобода. Естественной для них является иерархическая система, в которую они встраиваются и пытаются выслужить себе более высокое место в иерархии. Они нехотя превращают конституцию в пустую декларацию.

Граждане считают свои права и свободы естественными. Для подданных все права-привилегии даруются государством за их хорошую службу и могут быть отняты у человека. Естественной для подданных является идеология этатизма.

8. Гражданин должен быть, как правило, экономически свободным человеком, который содержит государственный аппарат за счет своих налогов. Граждане, через своих представителей решают, какие налоги платить (нет налога без представительства). Подданные, как правило, экономически зависимы от государства. Они находятся на его содержании.

Процесс перехода от подданства к гражданству осуществляется постепенно. У подданных медленно появляются черты граждан. При этом процесс может иметь и обратный характер.

Естественно, чтобы понять, произошел ли в стране переход от подданства к гражданству, необходимо провести глубокие социологические исследования. Именно они должны показать, насколько страна готова к восприятию конституционных норм. Если большинство населения страны не стало гражданами, то конституция неизбежно останется набором пустых деклараций.