

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ**

Том XVII

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2015**

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; Моб.: 8-919-383-68-47.

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

В сборнике содержатся работы, написанные в 2014-2015гг.

Всего 14,5 п.л.

Оглавление

1. Денисов С.А. Язык нормативных актов на службе властных субъектов.....	5
2. Денисов С.А. Сумеет ли административное государство обеспечить процветание России?	8
3. Денисов С.А. Нормы муниципального права, как средства реализации интересов разных социальных групп	10
4. Денисов С.А. Сохранение и развитие традиций Российской империи в государственном устройстве современной России // Ученые записки юридического факультета. 2014. Выпуск. 34 (44). С. 56-60.....	13
5. Денисов С.А. Административный характер городского права в России // Современный город: социальность, культуры, жизнь людей: материалы XVII Международной научно-практической конференции Гуманитарного университета, 14–15 апреля 2014 года : доклады / редкол. : Л. А. Закс и др. : в 2 т.– Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2014. – Т. 2. С. 60-64.....	16
6. Денисов С.А. Анализ компромиссов, как метод изучения муниципального права.....	18
7. 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.....	24
8. Денисов С.А. Стратегии и тактики Президента РФ, осуществляемые в ходе законотворчества // Юридическая техника. Ежегодник. № 9. Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки). Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 245-252.....	27
9. Денисов С.А. Перспективы развития политической системы России в условиях новой холодной войны ...	34
10. Денисов С.А. Гражданин и подданный // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития. Международная научно-практическая конференция. Екатеринбург. 27 ноября 2014 г. В 2-х ч. Ч. 2. Екатеринбург: Уральский институт управления – филиал РАНХиГС, 2014. С. 83-85.....	35
11. Денисов С.А. Права человека в условиях новой холодной войны	37
Денисов С.А. Права человека в условиях новой холодной войны // Гуманитарная дипломатия: личность, социум, мир, права человека. Материалы Международного конвента. 4-6 декабря 2014 г. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2015. С. 107-112.	41
12. Денисов С.А. Конституционный Суд РФ в механизме российского административного государства.....	44
13. Денисов С.А. Конституционность федерального законодательства о местном самоуправлении // Вестник гуманитарного университета. 2014. № 3(6). Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2014. С. 71-81	50
14. Денисов С.А. Конституционные свободы и возможности их ограничения // Конституционные и административно-правовые ограничения прав и свобод человека и деятельность органов внутренних дел в современной России: сборник тезисов выступлений по материалам всероссийской научно-практической конференции (Н.Новгород, 17 декабря 2014 г.). Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД СССР, 2015. С. 25-26.....	56
15. Денисов С.А. Конституционное и доконституционное правосознание в переходный период // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6.....	58
16. Денисов С.А. Доконституционное государственно-правовое сознание в современной России// Проблемы формирования нового российского права и новой российской государственности: на пути движения к «чистому золоту права»: сборник материалов I Всероссийской научной конференции. К юбилею профессора Н.А. Придворова. 5 февраля 2015 г. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. ГР. Державина, 2015. С. 352-364.	65
17. Денисов С.А. Идеальное правосознание конституционалиста // Университет ХХI века: старые парадигмы и современные вызовы: материалы XVIII Всероссийской научно-практической конференции Гуманитарного университета, 7-8 апреля 2015 года: доклады. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2015. С. 48-52.	70
18. Денисов С.А. Угрозы национальной безопасности России со стороны консерваторов	72
19. Денисов С.А. Неконституционное правовое сознание служилой интеллигенции в современной России // Жизненный мир научно-технической и социально-гуманитарной интеллигенции: общее и особенное. М.: РГГУ, 2015. С. 150–157.....	74
20. Денисов С.А. Типичные отклонения от модели правового государства в мире // Вестник Гуманитарного университета. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2015. № 3 (10). С. 46-55.	78
21. Денисов С.А. Школа критического реализма в отечественной науке конституционного права.....	84

22. Денисов С.А. Политико-правовой нигилизм и цинизм административного класса современной России // Политическая концептология. Ростов-на-Дону. 2015. № 2. С. 217-224.....	87
23. Денисов С.А. Ненасильственные методы захвата и присвоения власти в стране // Русская власть и бюрократическое государство. Ч. 2. Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета. 2015. С. 253-256.	92
24. Денисов С.А. Аксиологический подход к конституционным девиациям // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. Сборник материалов Международной научной конференции. Москва: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 21-23 апреля 2015 г. М.: Юстицинформ, 2015. С. 34-37.	97
25. Денисов С.А. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, КАК ГАРАНТИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИИ // Междисциплинарные исследования права: отечественный и зарубежный опыт: Сборник статей Третьего Всероссийского научно-методологического семинара. Казань: КЮИ (ф) РПА Минюста России, 2013С. 63-74.	100
26. Денисов С.А. Масса, как опора для монархической формы правления	104

1. Денисов С.А. Язык нормативных актов на службе властных субъектов

Статья написана для конференции в Пензе в апреле 2014.

Аннотация

Субъекты, обладающие властью, используют языковые средства нормативных актов для реализации собственных интересов. С их помощью расширяются полномочия бюрократии, население вводится в заблуждение.

Ключевые слова: язык нормативных актов, интересы властных субъектов, неопределенность языка, подмена понятий, юридические фикции.

Конституция РФ требует, чтобы государство, его органы признавали человека высшей ценностью (ст. 2). Права и свободы человека должны определять смысл и содержание законов (ст. 18). Власть в стране, согласно Конституции, должна принадлежать народу (ст. 3) [1]. Бюрократия обычно на словах придерживается этих конституционных требований, но с помощью разного рода приемов пытается реализовать собственные личные и групповые интересы. В данной статье исследуются языковые приемы и средства юридической техники, с помощью которых властные группы обеспечивают реализацию собственных интересов.

Устранение основ правового государства может осуществляться за счет неопределенности норм права. Чем меньшей ясностью характеризуются нормы права, тем большей свободой усмотрения обладает правоприменитель. Конституционный Суд РФ в своих решениях указывал, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное применение. Она создает возможность злоупотребления исполнительной властью своими полномочиями, порождает противоречивую правоприменительную практику, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к произволу и, следовательно, к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона, влечет произвольное толкование нормы правоприменителем [2].

Неопределенность норм законов подрывает действие принципа законности в стране. Бюрократия вынуждена конкретизировать эти нормы в подзаконных актах, которые принимаются в тиши кабинетов, без общественного участия и, подчас, не в интересах населения. Исследователи отмечают, что многие важные детали крестьянской реформы второй половины XIX в. «были прописаны нарочито расплывчато, чтобы именно правительственные чиновники могли «правильно» ее объяснить» [3].

В борьбе со своими противниками бюрократия использует введение не вполне определенных составов правонарушений. В СССР было понятие «антисоветская агитация и пропаганда» (ст. 70 УК РСФСР) [4] под которой правоприменитель мог подразумевать всякую критику власти бюрократии. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1989 г. вводил уголовную ответственность за дискредитацию государственных органов, должностных лиц, общественных организаций и их общесоюзных органов. Всем было понятно, что он был направлен на борьбу с зарождающейся тогда в стране оппозицией [5]. Указ фактически запретил публично обсуждать недостатки в деятельности правительства, выдвигать предложения о смещении с поста какого-либо министра, оказавшегося некомпетентным или всего правительства, ибо это все дискредитация. Сегодня введен в оборот совершенно туманный термин «экстремизм» (ст. 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности») [6]. Естественно он был использован против оппозиции, пытающейся лишить власти правящую группу [7].

Типичными способами расширения усмотрения правоприменителя является использование терминов «существенный вред», «тяжкие последствия». В ФЗ «Об общественных объединениях» [8] общественное объединение можно ликвидировать или запретить его деятельность за совершение «грубых нарушений» Конституции, законов и иных нормативных актов (ч. 1 ст. 44 ФЗ).

Сегодня уже общепризнанно, что с помощью языка нормативных актов можно создавать благоприятный коррупционный климат в стране [9]. В исследованиях отмечается, что способствовать коррупции могут не вполне ясные нормы права, создающие условия для принятия решений правоприменителями на основе их свободного усмотрения [10].

Чтобы должностному лицу избежать ответственности за свое поведение, его полномочия могут быть сформулированы в законе не ясно. Так ст. 80 Конституции РФ могла бы перечислить обязанности Президента РФ быть гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека. Из этой обязанности должны были бы вытекать санкции, например, в виде отрешения от должности, за не исполнение или не надлежащее исполнение своих обязанностей. Однако, текст статьи написан в повествовательной форме: «Президент РФ является гарантом Конституции РФ...». В Конституции СССР 1977 г. так же в утвердительной форме заявлялось, что Коммунистическая партия является «руководящей и направляющей силой советского общества...» [11]. Такие юридические формулы должны порождать веру людей, в своих правителей.

Для того, чтобы незаконно расширить свою власть бюрократия прибегает к подмене понятий. Так, Конституция РФ ограничивает полномочия федеральных органов власти. Она дает им право устанавливать только «общие принципы» организации системы органов государственной власти в субъектах Федерации (п. «н», ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 77). Федеральный законодатель принял Закон с названием «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [12], но в его статьях мы находим не только общие принципы, но и массу норм конкретного содержания, ограничивающих конституционную власть субъектов Федерации. Таким образом, в России федеративные отношения заменяются унитарными, и восстанавливается традиционная для нашей страны централизация управления всеми делами из столицы.

Конституция РФ позволяет федеральному законодателю устанавливать только общие принципы организации органов местного самоуправления (п. «н», ч. 1 ст. 72). Структура органов местного самоуправления должна определяться населением муниципальных образований самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Федеральный законодатель издает Закон с названием «Об общих принципах организации местного самоуправления» [13], в котором кроме общих принципов организации содержится большое количество норм подробно предписывающих, какие органы власти должны быть созданы на местах, каковы должны быть полномочия и отношения между собой и населением. Таким образом, федеральные власти, нарушая требования ч. 4 ст. 3 Конституции РФ захватили в свои руки не принадлежащую им власть, лишили местные общины прав на самоуправление.

Подмена одного термина другим происходит при переводе на русский язык международных актов. Так, в официальном переводе Европейской хартии местного самоуправления [14] термин «local authority» (Преамбула, ст. 4, 6 и др.), означающий муниципалитет или муниципальная власть, переведен как «органы муниципальной власти». Только в ст. 5

сделан правильный перевод этого термина, поскольку там очевидно, что речь идет не о границах органов власти, а о границах муниципалитета. Введенные в заблуждение отечественные исследователи, не прибегающие к оригинальному тексту Хартии, утверждают, что ее требования не обращены к общине, а относятся только к органам власти, которые она создает [15]. Такой перевод поднимает вес местной бюрократии и принижает роль местной общины, у которой должна быть по духу Хартии местная власть. В этом же русском переводе слово «общины» (communities) (ст. 5), которое обозначает осознанный союз людей, переводится словом «население», за которым стоит совершенно иной смысл. Население может представлять собой совершенно неорганизованную массу, которая не осознает собственных коллективных интересов и является объектом управления со стороны местной бюрократии.

Иногда у бюрократии возникает потребность спрятать свою власть. Это делается с помощью замены терминов императивного характера на термины более мягкие. Так ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» [16] фактически вводит разрешительный порядок проведения публичных мероприятий. Чиновники органов власти муниципалитета или субъекта Федерации решают, разрешить гражданам провести публичное мероприятие или запретить его. Но с помощью специальной терминологии делается вид, что Закон устанавливает уведомительный порядок проведения публичных мероприятий. Так, организаторы публичного мероприятия, согласно ст. 5 ФЗ не просят разрешения провести публичное мероприятие, а уведомляют органы власти о его проведении. Ст. 12 Закона говорит не о запрете публичного мероприятия органами власти, а о предложении организаторам сменить место, время, форму мероприятия. Часто эти предложения совершенно не приемлемы. Если организаторы публичного мероприятия их не принимают, то публичное мероприятие считается не запрещенным, а не согласованным. Юридическим последствием этого является задержание лиц, явившихся на не согласованное с органами власти публичное мероприятие.

Запрет создания общественного объединения, в соответствии с ФЗ «Об общественных объединениях» прячется за термином отказа в его регистрации (ст. 23) [17]. То же самое происходит с партиями, в соответствии с ФЗ «О политических партиях» (ст. 20) [18]. Органы власти не запрещают партию. Они отказывают людям в ее регистрации, что фактически лишает граждан возможности реализовать свое конституционное право на объединение (ст. 30 Конституции РФ).

Толкование в руках правящих групп может быть направлено на искажение смысла слов, употребляемых в текстах нормативных актов. Например, слово «демократия» (ст. 1 Конституции РФ) сегодня толкуется так широко, что под ним понимают как политический режим в Соединенных Штатах, так и режим в коммунистическом Китае. Республикой называет себя и Франция, и Северная Корея, где власть главы государства уже в третьем поколении переходит по наследству, от отца к сыну. «Где закон дает простор для толкования, там закона, в сущности, почти нет» - отмечает В.В. Лазарев [19].

В ходе толкования в интересах отдельных управленческих групп, искажается содержание до этого достаточно ясных терминов. Студенты первого курса юридического факультета твердо знают, что главным признаком государства является суверенитет. Без него не может быть государства. Однако, Конституционный Суд РФ для оправдания централизации власти в России сделал удивительное открытие, что бывают государства не обладающие суверенитетом, т.е. негосударственные государства. Он заявил, что не смотря на то, что Конституция РФ ясно указывает на то, что субъекты Федерации России являются государствами (ч. 2 ст. 5), обладают государственной властью (ч. 2 ст. 68, ст. 73), у них нет суверенитета [20].

В юридическом языке применяется ряд юридических фикций, которые обеспечивают правопорядок, но, одновременно вводят в заблуждения исследователей, которые пытаются толковать их буквально. Важнейшей юридической фикцией в мусульманских странах является воля Аллаха, а в светских государствах власть народа (ст. 3 Конституции РФ). Юридическая фикция, утверждающая, что органы власти государства (муниципального образования) представляют волю населения, позволяет создавать видимость демократии в стране. Например, Конституционный Суд РФ, в своих решениях, постоянно утверждает, что Конституция РФ, разработанная небольшой группой людей, является выразителем воли многонационального народа России [21]. Очевидно, что в реальности это не так. Большинство населения не знает норм Конституции РФ или безразлично относится к ее содержанию. Множество решений Федерального Собрания РФ не имеет ни какого отношения к воле большинства, но считается, что в них выражено не мнение депутатов, а мнение всего народа. Очевидно, что даже в демократических странах представители народа выбираются определенной элитой. В недемократической стране выбирать часто не из кого. Правящая группа уничтожает сильную оппозицию, оставляя заведомо проигранных конкурентов. Поэтому власть Бога или власть народа являются всего лишь средством обмана населения и легитимации власти правящей группы.

Со времен Перта I в России широко применялась практика придания местным институтам европейского вида с помощью присвоения им новых названий. По мнению автора, в современной России, как и сто лет назад действует институт Верховной власти, устранивший разделение властей. До 1917 г. Верховная власть принадлежала Государю Императору (ст. 4 Основных Законов Российской Империи) [22]. Сегодня она спрятана под республиканскими одеждами с помощью термина «Президент РФ». Наше Федеральное Собрание по своей сущности мало чем отличается от такого явления мусульманского мира как шура. Но европейский вид ему придает термин «парламент» (ст. 94 Конституции РФ). То, что 150 лет назад называлось Канцелярией Его Императорского Величества, сегодня скрыто под названием «Администрация Президента РФ».

Исследователи сегодня пришли почти к единодушному мнению, что название «Союз Советских Социалистических Республик», как вида федерации, фактически было прикрытием отношений, характерных для империй. В последние годы в России введено централизованное управление регионами, которые потеряли почти всякую самостоятельность. Такие отношения, по своей сущности характерны для имперской организации государственного устройства. Но нормы права называют это государственное устройство федерацией (ст. 1 Конституции РФ). Регионы, потерявшие былую самостоятельность, сегодня уже не корректно называть субъектами Федерации. Это название вводит в заблуждение исследователей. Исходя из сути сложившихся отношений, их правильной было бы называть провинциями или наместничествами (поскольку в каждой провинции властвует представляющий Правителя наместник).

Диктаторы разных стран отказываются признать себя таковыми. Они пытаются создать видимость республиканской формы правления в своей стране. Так, во Франции Наполеон Бонапарт ввел в основные законы формулировку «управление республикойверяется императору» (ст. 1 Органического сенат-консульта) [23]. Конечно, ни какой республики не существовало в СССР. Сегодня в России, исходя из концентрации власти в одних руках, так же можно сказать, что слово «республика» (ст. 1 Конституции РФ), является лишь прикрытием монархической формы правления.

Существуют определенные устоявшиеся приемы идеологического воздействия на сознание населения с помощью норм права. Так, все тоталитарные режимы выпячивали положения конституций, декларирующих права и свободы граждан. С помощью этого, правящая группа старалась проиллюстрировать свою заботу о населении. Затем, с помощью урегулирования порядка использования декларируемых прав и свобод все они могли сводиться к нулю. Так, глава пятая Конституции РСФСР 1918 г. [24] закрепляет широкий перечень прав и свобод трудящихся. Но все это оказывается пустыми словами, так как в ст. 23 Конституции РСФСР записано, что отдельные лица и отдельные группы в интересах социалистической революции могут лишаться этих прав. Как известно, «интересы революции» определялись партийным аппаратом страны, который и решал, когда дозволить воспользоваться правом, а когда за его использование полагается расстрел. Настоящее обеспечение ограниченного правления достигается совершенно иным способом, через запреты органам власти ограничивать права и свободы человека и гражданина. Такая модель регулирования представлена в Поправке I Конституции США. Она гласит, что Конгрессу запрещено 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 [25]. При принятии российской Конституции, государственная пропаганда акцентировала внимание на главе 2 о правах и свободах человека. Подчеркивалась, что на ее важность указывает ее передовое место в конституционном тексте. При этом не все обратили внимание, что глава 4 «Президент РФ» дает ему такие полномочия, что позволяет существенно ограничить возможности использовать разрекламированные права и установить в стране авторитарный режим. При этом, ст. 80 Конституции РФ позволяет ему стать главным стражем Конституции и подчинить себе всех остальных ее «охранников». Поэтому не удивительно, что Конституция РФ работает только отчасти, если не сильно мешает осуществлению пожизненного правления.

Создание видимости демократии может обеспечиваться закрепление таких требований, как «учитывать мнение» населения (ч. 2 ст. 131 Конституции РФ), предоставлять право «участвовать» в принятии каких-либо решений. Эти общие и неопределенные термины могут ни к чему не обязывать властных субъектов. Например, в СССР был принят совершенно декларативный закон о трудовых коллективах [26], в котором рабочим предоставлялось право участвовать в управлении предприятиями.

В борьбе со своими противниками бюрократия использует навешивание на них различных ярлыков. В СССР в 1930-е гг. в уголовном праве использовался термин «враг народа». Сегодня общественные объединения, получающие гранты из-за рубежа обязывают называть себя «иностранными агентами» [27].

Властные органы обычно в совершенстве владеют юридическим языком, позволяющим превратить право в орудие реализации их интересов. Юристам исследователям еще только предстоит изучить все эти тонкие приемы, средства и методы юридической техники.

Библиографический список:

1. Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П // Российская газета. 2004. 14 апреля.
3. Постсоветский индустриализм – 2006: Власть и бизнес. Монография. Ростов-на-Дону: Наука-Пресс, 2006. С. 31.
4. Закон РСФСР от 25 июля 1962 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29. Ст. 449.
5. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М.: Юрист, 1991. С. 96.
6. Российская газета. 2002. 30 июля.
7. Тирмастэ М-Л., Шевчук М. Союз проверяемых сил // Коммерсантъ. 2008. 26 марта. С. 3.
8. Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
9. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М.: Статус, 2004.
10. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.
11. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 316-365.
12. Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
13. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
14. Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
15. Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 32.
16. Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
17. Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
18. Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
19. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 446.
20. П. 2-2.3. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Российская газета. 2000. 21 июня.
21. П. 2.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П // Российская газета. 2000. 21 июня.
22. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990. С. 444.
23. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время. М.: Зерцало, 1999. С. 120.
24. Собрание установлений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.
25. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985. С. 173.
26. Советское трудовое право: Учебник. М.: Юридическая литература, 1988. С. 138-156.
27. 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 // Российская газета. 2012. 23 июля. С. 6.

2. Денисов С.А. Сумеет ли административное государство обеспечить процветание России?

Выступление в Адлере в мае 2014 г.

Административным автор называет тип государства, поглощающего общество, превращающего общество в средство для своего существования. Образцами такого типа государства являются Китай и Россия. Как мы знаем, они на протяжении столетий обеспечивали выживание своих народов. Независимое от общества государство обеспечивает внешнюю безопасность страны, расширяет ее границы, строит мощную империю. Оно поддерживает внутренний порядок, подавляя активность населения (часто многонационального), принуждая его жить в рамках одной страны (в Китае - уйгур, в современной России кавказские народы). Принудительно мобилизуя ресурсы в одних руках, это государство реализует масштабные проекты (строительство китайской стены, индустриализация в России). Оно может произвести колоссальные изменения в жизни населения, вопреки его воле (реформы Петра I, построение советского общества, революция Мао Цзэдуна).

Способно ли государство такого типа обеспечить процветание России в будущем?

Для административного государства характерна концентрация власти в одних руках, в руках правителя. От способностей этого правителя зависит, будет ли государство двигателем развития общества или «уснет», на ранее полученных лаврах, как это было после смерти Петра I в России. От того, сумеет ли правитель найти правильное решение возникающих проблем зависит пойдет ли общество по пути прогресса или зайдет в тупик. Как показала история, достаточно деятельная политика Николая I не позволила России стать достойным конкурентом Европы. Крымская война была проиграна из-за неправильно выбранной стратегии в развитии экономики страны и строительства ее вооруженных сил. Бесспорно то, что нынешний Правитель России достаточно активен. Но куда заведет страну его активность? Например, к каким последствиям для России приведет новая крымская кампания 2014 г.?

Буржуазные страны в своем быстром развитии опираются на инициативу значительных групп граждан, стремящихся к достижению различных личных целей (прибыль, социальный статус). Это обеспечивает им быстрое инновационное саморазвитие. Административное государство не может предоставить своему населению свободу творчества, поскольку она может быть использована против власти административного класса. Общество здесь объект управления, а не субъект саморазвития. Увлечь общество реализацией целей, поставленных правящей группой (строительство коммунизма) не всегда получается. При достижении определенного интеллектуального развития манипулировать сознанием общества становится все труднее. Сегодня, когда границы России открыты, активное меньшинство (интеллектуалы, предприниматели) бежит из страны и выводит из нее капитал. Это сдерживает экономическое и интеллектуальное развитие страны. Руководство России понимает, что экстенсивное развитие не обеспечивает конкурентоспособность страны на мировой арене, но пассивное общество не может перейти к интенсивному пути развития. Длительное господство административного государства делает общество инертным, консервативным, неспособным к саморазвитию. Оно как маленький ребенок постоянно нуждается в опекуне, няньке. Прогрессивные инициативы самого государства встречаются «в штыки».

При монархической форме правления в административном государстве порядок в стране подвергается опасности в момент перехода власти от одного правителя к другому. Правитель обычно намерен жить вечно и не готовит себе преемника. После смерти правителя начинается борьба за власть между группами лиц, окружавшими его при жизни. Это чревато гражданской войной, распадом государства. Кроме того, правитель заботится, чтобы его окружали только посредственности, которые не способны отнять у него власть. На примере СССР и других империй видно, как идет деградация поколений правителей. Конечно, есть надежда, что Лидер России будет еще долго в хорошем здравии. Но что будет потом?

Ранее успехи административных государств связывались с завоеваниями новых территорий. Это увеличивало общий объем благ, которыми располагало государство: увеличивалось число данников, количества обрабатываемой земли и размер присваиваемой природной ренты. В России XVIII-XIX вв. захват Сибири привел к росту добычи пушнины. Османская империя рухнула, как только перестала производить новые завоевания. Но жизнь меняется. Прирост территорий в последнее время не стал давать таких результатов как ранее. Рост вассалов Советского Союза привел к его краху, поскольку затраты на содержание сателлитов стали превышать доходы от контроля над нами. Руководство современной России, кажется, наступает на эти же грабли. Удерживаемый под своим контролем Кавказ, взятые под опеку Южная Осетия, Абхазия, Приднестровье не приносят прибыли. Это дотационные регионы. Судя по всему, есть желание взять на свое содержание Крым. Не брошены и старые «друзья»: Северная Корея, Куба. Выдержит ли бюджет России такое количество «иждивенцев». Создается впечатление, что руководство страны живет идеями прошлых веков. Оно не поняло, что сегодня надо вести борьбу не за территории, а за рынки сбыта.

Современная Россия, государства арабского мира какое-то количество лет (будем надеяться, что еще долго) могут пополнять свой бюджет за счет природной ренты: продажи на мировом рынке нефти и газа. Мы уже видели, что СССР, опирающийся на этот источник доходов, оказался «колоссом на глиняных ногах». Руководство российского государства это хорошо понимает, много говорит о необходимости диверсификации экономики, но сделать ни чего не может, так как предприниматели боятся его и не желают вкладывать свой капитал в российскую экономику. На примере Ходорковского, все видели, как можно легко потерять в России не только деньги, но и свободу. События 2014 г. показывают, что вкладывать в Россию долговременные инвестиции опасно. Государство (его политика) является не гарантом, а основной угрозой для частных собственников. Поэтому Россию, скорее всего, ожидает дальнейшая деградация ее экономики.

Рост стоимости нефти на мировом рынке стал причиной быстрого роста уровня жизни населения России. Первые 8 лет XXI столетия остались в истории России под названием «гучных лет». После этого цена на нефть и газ перестала расти, но ее уровень остается достаточно высоким. Это позволяет наращивать доходы россиян, но рост инвестиций в экономику с 2013 г. резко упал. Государство взяло на себя колоссальные социальные расходы, поддерживать которые при отсутствии роста доходов оно не в состоянии. Снижение уровня жизни населения приведет к росту числа недовольных. В демократических странах это выливается в то, что одна партия у власти сменяет другую партию. В административном государстве это невозможно. Правящая группа не может позволить, чтобы власть в стране перешла какой-то оппозиции. Для поддержания своего господства придется усиливать репрессии в стране.

Россия не может пойти по пути Китая. Там предприниматели готовы рисковать, поскольку низкая стоимость рабочей силы позволяет получать хорошую прибыль от продажи товаров за рубеж. В России стоимость рабочей силы чуть ниже развитых стран мира, а производительность труда на порядок ниже. Российские товары совершенно неконкурентоспособны не только на мировом рынке, но даже на своем собственном. Кроме затрат на рабочую силу предпринимателям приходится платить немалую коррупционную ренту, которая так же увеличивает стоимость производимых товаров. Правящий бюрократический класс нельзя заставить жить на одну зарплату. Существенно сократить коррупционные выплаты даже при желании Правительства в России невозможно.

Государство пытается решить проблемы роста экономики через государственные инвестиции. Но они заведомо не эффективны. Государственные деньги быстро тают в руках чиновников и приближенных к ним предпринимателей. Государственные инвестиции не дают прибыли даже в демократических странах, где чиновники находятся под жестким контролем парламента, журналистов, населения. Бюрократическое государство не может допустить контроля общества за правящим классом. Это хорошо иллюстрируется раздражением чиновников по поводу антикоррупционной деятельности А. Навального. Руководство страны пытается сверху принудить чиновников стать патриотами своей страны. Принимаются меры по ограничению их связей с границей. Но от казенных (искусственных) патриотов мало толку. Они произносят высокопарные слова и продолжают «работать на свой карман». В России, в отличие от Китая, нет традиций конфуцианской этики.

Административное государство устраняет стихийное развитие общества. Не население, не предприниматели, а правящая группа (или один правитель) решает, на что тратить общественные богатства. Выбор может быть правильным, обеспечивающим прорыв в развитии, а может привести к пустой трате средств. В частности, нынешнее руководство России уделяет значительное внимание саморекламе. Огромные средства расходуются на реализацию проектов, призванных создать определенный имидж стране и ее руководителям: строительство моста на остров Русский, проведение олимпийских игр в Сочи. Реализация этих проектов, конечно, способствовала развитию строительного сектора экономики. Но он не является прорывным для развития России.

С исчезновением СССР не исчезло деление мира на две системы: (а) союз буржуазных государств и (б) союз административных государств. «Третья волна демократии» значительно ослабила лагерь административных государств. Союз Китая и России затруднителен. Союзы административных государств строятся на принципе иерархии. Согласится ли Россия стать «младшим братом» Китая? Кроме того, китайцы могут вспомнить, что значительная часть Сибири когда-то находилась под их контролем и попытаются вернуть себе утраченное, как российское руководство мечтает вернуть себе Крым. Обострение конфликта России с демократическими странами явно приведет к торможению развития ее экономики. В страну перестанут поступать иностранные капиталы, новые технологии.

В 1990-е гг. Россия попыталась сбросить с себя административное государство. Но реформы оказались слишком тяжелыми, и страна решила отказаться от намеченных планов. Тем более, выяснилось, что резервы прежнего типа государства не исчерпаны. На долго ли их еще хватит?

3. 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.)¹ было направлено на усиление роли дворянства в управлении на местах². 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)³. 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 человек⁴.

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 делами⁵. 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 реализуя 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.⁶ явно выразил интересы третьего сословия. Трехклассная система позволила богатым представителям этого сословия потеснить в земских органах постепенно беднее 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 земств⁷. 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 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.

¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // Полное собрание законодательства Российской империи. Т. X. № 6927.

² Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 296.

³ Там же. С. 237-251.

⁴ Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века. Л., 1984. С. 14.

⁵ 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%D0%92%29 (27 марта 2014 г.)

⁶ Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XXXIX. № 40457.

⁷ Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 298.

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 помощь⁸.

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»⁹. 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»¹⁰. 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.)¹¹, замены прямых выборов органов власти муниципального района двухступенчатыми (ч. 4 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.). Кажется 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.¹². 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.¹³ 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.

⁸ Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 284.

⁹ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII - начало XX вв.). М.: Новый юрист. 1998. С. 168.

¹⁰ Головин К.Ф. Мои воспоминания. СПб., М., 1909. Т. 1. С. 267.

¹¹ 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.

¹² Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 299.

¹³ 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.

4. Денисов С.А. Сохранение и развитие традиций Российской империи в государственном устройстве современной России // Ученые записки юридического факультета. 2014. Выпуск. 34 (44). С. 56-60.

С. 56

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 реально 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)¹⁴. 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 наместником¹⁵, начальником губернии¹⁶, хозяином губернии¹⁷. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.¹⁸ 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

С. 57

от 30 апреля 1996 г. № 11-П¹⁹ 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 РФ²⁰, 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

¹⁴ Учреждения для управления губерний Всероссийской империи. Печатано при Сенате. М. 1775.

¹⁵ Ст. 2 Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 (18) ноября 1775 г. // Учреждения для управления губерний Всероссийской империи. Печатано при Сенате. М. 1775.

¹⁶ Ст. 9 Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XXXIX. № 40457.

¹⁷ Общий наказ гражданским губернаторам 1837 г. // Полное собрание законодательства Российской империи -1. Т. 12. № 19303.

¹⁸ Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XXXIX. № 40457.

¹⁹ Вестник КС РФ. 1996. № 1.

²⁰ 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.

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 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**²¹. 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.)²² 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.

С. 58

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 Правителю 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 РФ²³ 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.²⁴ Все это не означает, что наместник царя и Президента РФ может пренебрегать интересами вверенного ему региона. Он должен заботиться, как писала Екатерина II «о счастье подданных, поправлении нравов и распространению всяких христианских добродетелей»²⁵. Губернатор должен способствовать «утверждению и возвышению народного в губернии благосостояния»²⁶.

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 лишилась 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 органов 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

²¹ 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.

²² Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²³ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 № 825 (ред. от 28.12.2012) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

²⁴ Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. М.: АГРАФ, 2004. С. 168.

²⁵ Преамбула «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. // Учреждения для управления губерний Всероссийской империи. Печатано при Сенате. М. 1775.

²⁶ Ст. 274 «Общего наказа гражданским губернаторам» 1837 г. // Полное собрание законодательства Российской империи -1. Т. 12. № 19303.

создано губернских органов самоуправления. Тогда губернатор правил губернией через канцелярию губернатора, губернское правление, ряд комиссий, комитетов и присутствий²⁷. 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

С. 59

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 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.)²⁸. 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 и его члены в начале XX в. выбирались земским собранием. 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 коллегиальным 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 подпадало несколько губерний. Ст. 81 Учреждений указывала: «Государев Наместник не есть Судья, но оберегатель Императорского Величества изданного узаконения, ходатай за пользу общую и Государеву, заступник утесненных и побудитель безгласных дел». Сегодня схожие полномочия выполняют так называемые полномочные представители Президента РФ в федеральных округах²⁹

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.

С. 60

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.

²⁷ Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. М.: АГРАФ, 2004. С. 168.

²⁸ Полное собрание законодательства Российской империи. Отд. 1. Т. X. № 6927.

²⁹ Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

5. Денисов С.А. Административный характер городского права в России // Современный город: социальность, культуры, жизнь людей: материалы XVII Международной научно-практической конференции Гуманитарного университета, 14-15 апреля 2014 года : доклады / редкол. : Л. А. Закс и др. : в 2 т. – Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2014. – Т. 2. С. 60-64.

С. 60

Аннотация: Города создаются государством или гражданским обществом. Городское право административных городов является частью административного права. В автономных от государства городах формируется право местного самоуправления. Городское право России носит административный характер.

Ключевые слова: городское право, административное право, право местного самоуправления.

С древних времен города делились на административные и гражданские. Первые создавались правителями, бюрократической машиной для управления населением. Вторые создавались по инициативе населения как центры торговли и ремесла. Разные по своей сути города порождали специфические типы муниципального городского права. Основой городского права первого типа являлось административное (полицейское) право с его методом субординации. Городское право второго типа строилось на основе развития гражданского права с его методом координации (диспозитивный метод правового регулирования). Здесь родилась особая отрасль права – право местного самоуправления.

В России были исторические примеры городов гражданского типа (Великий Новгород, Псков). Но Московское царство, которое носило явный характер государства административного типа, огнем и мечом уничтожило все гражданские черты этих городов (походы Ивана III и Ивана IV). Муниципальное право российских городов развивалось далее, в основном, как институт полицейское право, а не права местного самоуправления. Отдельные элементы самоуправления городских общин не уничтожались полностью, а иногда даже навязывались. Государство не всегда имело достаточно средств для содержания государственной бюрократии и поэтому перекладывало на городскую общину выполнение отдельных государственных функций за ее собственный счет: сбор налогов, поддержание порядка, выполнение некоторых хозяйственных функций.

Российское государство всегда смотрело на общество, как на стадо, которым надо управлять. В советский период оно выискивало в обществе лиц, которые могли бы помогать государственной бюрократии управлять городским населением. Была создана разветвленная система местных Советов, депутаты которых собирали сведения о жизни людей, информировали государственную бюрократию об их потребностях, степени недовольства системой. Создавалась видимость демократии. Вместе с тем, закон прямо указывал, что все местные органы власти являются низовым звеном государственного механизма.

Сегодня, Конституция РФ декларировала введение в России местного самоуправления по образцу самых демократических стран. Городские общины объявлены самостоятельными, а создаваемые ими органы власти не должны входить в систему органов государственной власти (ст. 12, 130-132). Это должно было привести к возникновению права местного самоуправления, основанного на конституционном, а не на административном праве. Формально все так и есть. Однако, новым нормам официального права, не отражающим традиции общества и государства, противостоит старая правовая культура общества. В российских городах только рождается социальный слой, который может заявить о своей независимой позиции и противостоять господству местной и региональной бюрократии. Таким образом, нормы официального права местного самоуправления нейтрализуются нормами реального права, носящего административный характер. Сплошь и рядом нормы законов и подзаконных актов противоречат духу и букве Конституции РФ.

История показывает, что городское самоуправление всегда опирается на имущих граждан города, которые с помощью норм муниципального права защищают свою независимость (экономическую, политическую, духовную) от государственной бюрократии (раньше феодалов). Для защиты своих интересов они имеют достаточно финансовых и организационных средств. Как уже отмечалось, в России этот социальный слой только укрепляется. Часто он ищет компромисс с государственной бюрократией и только отчасти поддерживает нормы самоуправления. Масса неимущих горожан пассивна и приучена к государственной опеке. Ей городское самоуправление не нужно. Часто, она даже не знает, что это такое.

В начале XX в. в царской России активное участие в городском самоуправлении принимала гражданская интеллигенция, которая часто объединялась партией Конституционных демократов (кадеты). В современной России большая часть интеллигенции относится к разряду служилой. У нее нет гражданского правосознания. Она активно помогает поддерживать власть государственной и местной бюрократии над городской общиной.

Конституция РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 27.06. 2013 г.) [1] подчас навязывают непосредственное участие населения в принятии управленческих решений по вопросам местной жизни. Но горожане отказывается использовать свои права, а местная бюрократия профессионально создает имитацию участия масс в принятии решений. Вместе с тем, названный Закон лишает населения права принимать важнейшие решения по вопросам местной жизни (ч. 10 ст. 35 и ч. 3 ст. 44). Он, например, запрещает принимать на референдуме устав местной общины (изменения к нему). Извращается суть референдума. На него должны ставиться важнейшие вопросы организации местной жизни, но это, как раз, Закон запрещает делать.

Конечно, большинство вопросов местной жизни должны решать представительные органы общины. Они должны создаваться везде. Сегодня, большинство мест в них занимают уже не «квивалы» из состава муниципальной служилой интеллигенции (врачи, учителя) и местной бюрократии (руководители муниципальных предприятий), как раньше. Депутатами являются местные предприниматели и их ставленники. Но пока эти предприниматели не обладают коллективным сознанием. Они не готовы отстаивать интересы общины и даже своего класса. Свое положение они, чаще всего, используют для лоббирования своих личных предпринимательских интересов и вступают в сговор с местной и региональной бюрократией.

Навязывание смешанной системы выборов в органы власти городов (ч. 3.1. ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») усиливает роль бюрократии региона (возглавляемую главой региона), которая объединена в организацию под названием «Единая Россия». При пассивности населения, эта бюрократия, в основном контролирует выборы в органы власти городов (не действует провозглашенный в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ принцип свободы выборов). Как представительные органы, так и глава города (глава администрации) оказываются, часто,

ставленниками главы региона. Возникает «вертикаль власти». Побеждает метод субординации. Естественно, нарушая дух Конституции РФ, городская бюрократия реализует интересы государственной бюрократии, а не городской общины.

Сформировать органы власти городов за спиной общины помогает модель, при которой глава администрации города назначается представительным органом. Эта модель, как правило, навязывается городским общинам главой региона. Местная бюрократия оказывается под началом главного местного чиновника, а не выбранного населением политика.

Дух Конституции РФ заключается в признании самостоятельности местных общин. Государственные органы должны относиться к ним как к равным субъектам права, не вмешиваться в их дела, заключать с ними договоры о разделе вопросов ведения и компетенции, разрешать все споры через независимый суд. Другими словами, здесь должен действовать метод координации. По факту, государство пытается построить отношения с общинами на основе метода субординации. Как уже отмечалось, глава региона пытается подчинить себе органы власти городской общины. Последние принуждаются исполнять государственные функции на основании федерального и регионального закона, а не на основе договора. Навязав местным органам власти государственные функции, государство получает право участвовать в их формировании (назначение главы администрации при участии специальной комиссии, в которую входят представители государственных органов региона – ст. ч. 5 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»), контролировать их деятельность и привлекать к ответственности за неисполнение предписаний (ст. 74 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Самым простым средством устранения местного самоуправления является лишение местных общин финансовой самостоятельности. Они полностью зависимы от финансовой помощи, выделяемой по воле региональной бюрократии. Не лояльные ей общины лишаются поддержки. Общине выгодно сформировать свои органы власти из лиц, которые в состоянии пролоббировать выделение дополнительных средств из регионального бюджета. Крупные города могли бы иметь финансовую самостоятельность даже в современных условиях. Но ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» направлен на «раскулачивание» богатых городов. Он предусматривает изъятие у них половины доходов, превышающих средний доход по региону (ч. 5 ст. 60 и ч. 4 ст. 61).

Население России разобщено, атомизировано. Оно не привыкло и не умеет объединяться для осуществления совместных действий. Нормы права местного самоуправления в России не будут действовать, даже если их закреплять в законе, пока не появится такой субъект, как местная община. Государство принимает меры к тому, чтобы не допустить роста самоорганизации населения. ФЗ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 20.07.2012 г.) [2] направлен на то, чтобы уничтожить все общественные объединения, не подконтрольные государственной бюрократии или максимально затруднить им жизнь.

Самоуправление возможно только в случае подчинения местной бюрократии общине. Это обеспечивается контролем за ее деятельностью со стороны населения. В демократических странах этот контроль обеспечивают независимые от местных властей средства массовой информации. В России местные СМИ учреждаются, как правило, местными органами власти и превращаются в органы пропаганды при местной бюрократии. На этом уровне не действует свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ).

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что в России, на деле продолжает действовать городское право, носящее в основном административный характер. Право местного самоуправления остается декларацией.

1. Собрание Законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
2. Собрание Законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

6. 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 пролетариата³⁰. Положение о городских Советах 1933 г. гласило, что городские Советы являются органами пролетарской диктатуры³¹. 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.)³². 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 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.

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, увеличении 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

³⁰ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С.15-16.

³¹ СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

³² СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

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.³³, 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.³⁴ предоставил бюрократии регионов достаточно широкие полномочия. Попытки региональной бюрократии полностью подчинить себе местную бюрократию ограничивались с помощью решений Конституционного Суда РФ³⁵.

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 административного³⁶. 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.³⁷ 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.)³⁸. 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 человек³⁹. Советская пропаганда представляло это как вопиющий акт 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,

³³СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³⁴СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

³⁵Постановление 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.

³⁶Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.

³⁷Полное собрание законодательства Российской империи. Отд. 1. Т. X. № 6927.

³⁸СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

³⁹Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века. Л., 1984. С. 14.

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 принуждало 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 возникла возможность обратиться к местным депутатам и другим местным начальникам с просьбой решить ту или иную хозяйственно-бытовую проблему. Население могло давать наказы 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 % избирателей⁴⁰. 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 (глав 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 обществом⁴¹, где доминирующее положение занимает бюрократия. Предприниматели, в основном, выполняют роль ее клиентелы.

Порядок проведения выборов, закрепленный в нормах права, отражает конфликт интересов и компромисс между разными группами бюрократии в России. Усиление партеобразного объединения бюрократии и ее клиентелы (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) достаточна 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 бюрократии 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)⁴². Глава региона, контролирующий местный представительный орган через депутатов от «Единой России» фактически назначает удобного ему главу муниципалитета через представительный орган

⁴⁰Официальные результаты выборов главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской думы // <http://izkom.ekburg.ru/399> (обращение 13 мая 2014 г.)

⁴¹Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011.

⁴²<http://екатеринбург.рф/officially/ustav/glava4/> (обращение 13 мая 2014 г.)

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 выгодны 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 исполкома⁴³. 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 бытового 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. 74.1 ФЗ). 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 гражданского общества, 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.⁴⁴ 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,

⁴³ Советы народных депутатов в условиях перестройки // Советское государство и право. 1988. № 6. С. 57-58.

⁴⁴ Полное собрание законодательства Российской империи. Т. XII. № 8708.

соподчиненности Советов и их исполнительных органов»⁴⁵. 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. Детятковский⁴⁶. «...общей тенденцией стало стремление центральной власти сокращать полномочия муниципального управления, усиливать его зависимость от бюрократического аппарата» - отмечает Н.С. Тимофеев⁴⁷.

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»⁴⁸. 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»⁴⁹.

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 земства⁵⁰. Неопределенность формулировки этой статьи служила постоянным источником конфликтов между коронной администрацией и земствами⁵¹. 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 звена⁵².

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 бедным⁵³. 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

⁴⁵ Винниченко О.Ю. Советы Урала в механизме тоталитарного государства. 1929 – 1941. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2001. С. 16.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 21.

⁴⁸ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 149, 150.

⁴⁹ Маклаков В.А. Из воспоминаний. Нью-Йорк: изд-во им. Чехова, 1954. С. 292.

⁵⁰ Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 256.

⁵¹ Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 257.

⁵² История Востока: В 6 т. Т. 4. Восток в новое время (Конец XVIII – начало XX в.): Кн. 1. М.: Вост. лит., 1995. С. 16.

⁵³ Земское самоуправление в России, 1864 – 1918: В 2 кн. Кн. 2. 1905 – 1918. М.: Наука. 2005. С. 298.

2011 г. они составляли 13 % местных бюджетов⁵⁴. 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 полномочия 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 Советов⁵⁵.

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 отдает приказы главам муниципалитетов, как своим подчиненным. Это не вызывает ни какого протеста с их стороны⁵⁶. 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 антирейтинг⁵⁷.

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.

⁵⁴Вислогузов В. Местные бюджеты сбалансировали сверху // Коммерсантъ. 2012. 24 апреля. С. 2.

⁵⁵ Винниченко О.Ю. Советы Урала в механизме тоталитарного государства. 1929 – 1941. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2001. С. 25.

⁵⁶Челябинские власти активизировали работу по исполнению поручения Дубровского // <http://gubernator74.ru/news/chelyabinskije-vlasti-aktivizirovali-rabotu-po-ispolneniyu-porucheniya-dubrovskogo-15938> (13 мая 2014 г.).

⁵⁷Граник И. Губернаторское переназначение // Коммерсантъ. 2012. 7 февраля. С. 2.

7. 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 пролетариата⁵⁸. Положение о городских Советах 1933 г. гласило, что городские Советы являются органами пролетарской диктатуры⁵⁹. 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.)⁶⁰. 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.

Большая часть населения царской России была не допущена к формированию земских органов власти. Она рассматривалась

⁵⁸ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С.15-16.

⁵⁹ СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

⁶⁰ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

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.⁶¹, 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.⁶² предоставил бюрократии регионов достаточно широкие полномочия. Попытки региональной бюрократии полностью подчинить себе местную бюрократию ограничивались с помощью решений Конституционного Суда РФ⁶³.

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 административного⁶⁴. 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.⁶⁵ 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.)⁶⁶. 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.

⁶¹СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶²СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁶³Постановление 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.

⁶⁴Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.

⁶⁵Полное собрание законодательства Российской империи. Отд. 1. Т. X. № 6927.

⁶⁶СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

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 человек⁶⁷. 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 % избирателей⁶⁸. 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 (глав 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 властимунципалитета. 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.

⁶⁷Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века. Л., 1984. С. 14.

⁶⁸Официальные результаты выборов главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской думы // <http://izkom.ekburg.ru/399> (обращение 13 мая 2014 г.)

8. Денисов С.А. Стратегии и тактики Президента РФ, осуществляемые в ходе законотворчества // Юридическая техника. Ежегодник. № 9. Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки). Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 245-252.

С. 245

Законотворчество является видом управленческого процесса, видом принятия решений особого рода. Для изучения этого процесса мы вполне можем выделять в нем стратегии и тактики, применяемые законодателем для реализации своих целей.

Термины «стратегия» и «тактика» наиболее активно используются в военной науке. С греческого стратегия переводится как искусство полководца⁶⁹ и в военной науке рассматривается как искусство ведения войны. В последнее время термин «стратегия» стал широко использоваться в сфере управления предприятиями⁷⁰. Есть попытки создать науку о стратегии – «стратегологию». Она изучает общие подходы к стратегии, вне зависимости от того, в какой области она применяется⁷¹.

В данной статье предлагается использовать методологический потенциал терминов «стратегия» и «тактика» для изучения деятельности Президента РФ в области законотворчества. Можно говорить об искусстве достижения своих целей Президентом РФ в ходе осуществления законотворчества. Автор стремится понять стратегию и тактику Президента РФ, вне зависимости от того, осознается ли она самим Президентом РФ, существует ли она в виде изложенного на бумаге плана или есть продукт интуитивного поведения. Поскольку автор не знаком с Президентом РФ лично, не работал в его Администрации, то судить о его стратегии и тактике приходится на основе тех скудных сведений, которые дает периодическая печать. Что-то приходится домысливать самому, опираясь на знания о законах действия аппарата управления. Очевидно, что стратегии и тактики, применяемые в государственной политике, часто носят скрытый характер. Иногда хитрость и скрытность являются неотъемлемыми частями стратегии. Таким образом, автор строит только гипотезы о стратегии и тактике Президента РФ и не может гарантировать верность своих умозаключений.

В статье не ставилось задачи выявления целей, которые преследует Президент РФ в ходе законотворческой деятельности. Они должны изучаться в рамках такого направления научной мысли как правовая политика. Эти цели могут быть самыми разными в различных отраслях права. Здесь акцент делается на изучение способов того, как они достигаются в ходе законотворчества. Стратегия и тактика – это инструменты достижения самых разных целей.

Автор не является первооткрывателем в применении термина «стратегия» к описанию деятельности Президента РФ. Он не раз использовался и ранее⁷².

В стратегологии выделяют особое стратегическое мышление, которое несовместимо с позитивистским, догматическим подходом к праву и правотворчеству. Стратегическое мышление требует анализа реального мира, в то время как позитивизм тонет в массе юридических фикций, уводящих нас от ясного представления о правовой жизни. При материалистическом и социологическом подходе к анализу реального права, реальной правовой жизни, законами называются нормы права высшей юридической силы. Какую форму они имеют, в каком порядке они принимаются – не важно (в отличие от позитивистского подхода).

Анализ реальных правовых отношений показывает, что **главную роль в процессе законотворчества в современной России играет Президент РФ**. Он ставит цели развития законодательства, определяет стратегию реализации своих целей в ходе законотворчества, использует разного рода тактические приемы для достижения стратегических целей. Президент РФ определяет предмет законодательного регулирования, выбирает средства такого регулирования и формы, в которых будут выражены законы. Для понимания процессов законотворчества в современной России необходимо изучать именно его деятельность. В ходе изучения этой деятельности становится ясно, какое место в ней отведено иным участниками законотворческого процесса.

1. Военная стратегия разделяется на две важные части: (а) стратегия подготовки к войне и (б) стратегия ведения самой войны. Без осуществления ряда подготовительных действий война будет проиграна.

С. 246

По аналогии, изучение стратегии Президента РФ в сфере законотворчества следует начать с описания стратегии подготовки к законотворчеству. За последние годы Президентом РФ была проделана колоссальная работа в целях превращения его в главного субъекта законотворческого процесса. Сегодня у Президента РФ гораздо больше возможностей для воплощения своей воли в законы, чем у Николая II или у Президента РФ Б.Н. Ельцина. Два последних правителя действовали в условиях плохо управляемого общества и при наличии рядом с собой конкурирующего за властные полномочия представительного органа.

В результате реализации ряда стратегических планов Президенту РФ удалось подчинить себе большую часть населения страны, подавить ростки гражданского общества, угрожающие его власти. В рамках реализации этой стратегии удалось превратить большую часть ранее независимых от Президента РФ средств массовой информации в достаточно послушные средства массовой пропаганды. Сегодня они очень эффективно внедряют в сознание населения мысль о правильности решений, которые принимает Президент РФ в сфере законотворчества. В ходе подчинения средств массовой информации Администрации Президента, успешно был применен тактический прием, который получил название «спор хозяйственных субъектов». Президенту РФ удалось устранить с информационного поля крупный независимый телеканал под предлогом того, что он нарушил нормы хозяйственного права. Результативный тактический прием был применен совсем недавно в отношении телеканала «Дождь». Его кабельное вещание удалось прекратить под предлогом того, что он

⁶⁹ Стратегия. Википедия // <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%F2%F0%E0%F2%E5%E3%E8%FF> (23 июня 2014 г.)

⁷⁰ Стратегия - понятия и определения. Классификация стратегий // <http://www.stplan.ru/articles/theory/strategy.htm> (22 июня 2014 г.)

⁷¹ Учебник по стратегии – практическое руководство (OnLe.org) // <http://strateg.org/> (23 июня 2014 г.)

⁷² Минаев Б. Ельцин. М.: Молодая гвардия, 2010. С. 445, 461-462.

поставил перед зрителями безнравственный вопрос. Все это позволяет в определенной степени отвести от Президента РФ и его Администрации обвинения в посягательстве на свободу массовой информации (закреплена в ч. 5 ст. 29 Конституции РФ). Третья стратегема из китайского трактата «Тридцать шесть стратегем» советует использовать третьих лиц для продвижения собственных интересов и обеспечения себе «алиби» или сохранения доброго имени⁷³.

Известно, что главы буржуазных государств не могут взять в свои руки законодательную власть в силу того, что в стране существуют сильные, независимые от них **группы предпринимателей**, которые мобилизуют на свою поддержку население страны. На них и держится республика, демократия и федерализм. Понимая это, Президент РФ успешно осуществил стратегический план, направленный на подчинение себе крупных собственников капитала, так называемых «олигархов». Все они в той или иной степени заработали свой капитал в 1990-е гг. через нарушения тех или иных норм закона. Результативным тактическим приемом было возбуждение уголовного дела и осуждение на длительный срок одного из богатейших людей России М.Б. Ходорковского. Этим Президент РФ показал всем «олигархам», что будет с ними, если они будут вести самостоятельную политику, поддерживать оппозицию в стране. Часть «олигархов» покинуло Россию, а оставшиеся подчинились воле Президента РФ, можно сказать, стали частью его команды. Используя тактику перераспределения крупных государственных заказов, удалось вырастить группу верных Президенту РФ «олигархов» из состава его личных друзей.

Установление контроля за крупными предпринимателями позволило решить другую стратегическую задачу – **устранение финансовой основы для политической оппозиции в стране**. Последняя была ослаблена и превратилась в декорацию многопартийности. Все крупные партии были превращены в партии «его величества». Они продолжали бороться между собой, но не могли выступать против Президента РФ и его законодательских инициатив. Стратегия по борьбе с оппозицией включала в себя принятие ряда законодательных норм. С помощью ФЗ «О политических партиях» в редакции 2006 г.⁷⁴ удалось «зачистить» политическое поле от небольших оппозиционных партий (введение требования к партиям иметь в своем составе не менее 50 тыс. членов – ст. 3), которыми невозможно было управлять из Администрации Президента. Они не имели значительной силы, но были опасны своим потенциалом и непредсказуемостью. Контроль за финансированием политических партий (ст. 30, ч. 3 ст. 34 ФЗ «О политических партиях») позволил выявить предпринимателей, которые его осуществляли, и принять к ним соответствующие репрессивные меры. Осуществлению этой стратегии помог Конституционный Суд РФ, который признал ограничения права на объединение в политические партии конституционными⁷⁵.

Необходимо указать на условия, позволившие Президенту РФ успешно осуществить стратегию по нейтрализации гражданского общества. Постоянное повышение цен на нефть привело к значительному росту жизненного уровня населения России. Средства массовой пропаганды сумели убедить его, что причиной этого является умелая политика Президента РФ. В сознании большинства

С. 247

населения был возрожден миф «о добром царе». Фактически удалось создать «культ личности» Президента РФ. Люди пришли к выводу, что России не нужна ни республика, ни демократия⁷⁶, ни парламент, ни оппозиция⁷⁷. Они вручили власть над собой Президенту РФ, отказавшись от всякого контроля за ним и критической оценки его деятельности.

Акцию по присоединению Крыма к России так же следует относить к элементу хорошо продуманной стратегии по укреплению авторитета Президента РФ внутри страны. После нее даже значительная часть демократов, левых радикалов и националистов прониклась доверием к Президенту РФ, и перешла в стан его сторонников.

Используя такую стратегию, Президент РФ сумел превратить население страны из своего критика (оппонента) в сфере законодательства в своего союзника или, по крайней мере, в молчаливую и пассивную массу, которая не может быть использована ослабленной оппозицией.

Важным конкурентом для Президента РФ Б.Н. Ельцина в сфере законодательства были **региональные элиты**. Автор не верил, что Президент РФ В.В. Путин сумеет устранить этого субъекта из процесса законодательства. Но и эту стратегическую проблему, с помощью осуществления ряда тактических операций удалось решить. Стратегия Президента РФ заключалась в опоре на глав бедных регионов для наступления на права элит самодостаточных регионов. Бедные регионы полностью зависели от финансирования их из Москвы. Они с энтузиазмом поддерживали стратегию на «раскулачивание» богатых регионов в надежде получить от этого рост своего достатка. С помощью реформы порядка формирования Совета Федерации, Президент РФ лишил главы регионов и глав законодательных органов регионов статуса членов Совета Федерации. Они перестали непосредственно участвовать в законодательном процессе. Постепенно степень участия региональных элит в формировании состава Совета Федерации сокращалась. Все назначения стали происходить под контролем Администрации Президента РФ⁷⁸.

Самостоятельность региональных элит удалось подорвать в ходе осуществления налоговых реформ. Большая часть доходов от взимания налогов стала уходить в центр. Даже богатые регионы стали дотационными, зависимыми от трансфертов из Москвы. К 2014 г. в России осталось 4 региона-донора⁷⁹. Вскоре авторитетные региональные лидеры были отправлены в отставку и заменены «наместниками», присланными из Москвы.

Конституция РФ позволяла региональным элитам осуществлять законодательство в рамках реализации ст. 72 и 73 (предметы совместного ведения России и субъектов Федерации и исключительного ведения субъектов Федерации). Не без

⁷³ Тридцать шесть стратегем. Википедия //

http://ru.wikipedia.org/wiki/%D2%F0%E8%E4%F6%E0%F2%FC_%F8%E5%F1%F2%FC_%F1%F2%F0%E0%F2%E0%E3%E5%EC (23 июня 2014 г.)

⁷⁴ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁷⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. // ВКС. 2005. № 1. С. 28-38; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

⁷⁶ Горяшко С. Граждане сохранили любовь к порядку // Коммерсантъ. 2014. 2 апреля. С. 2.

⁷⁷ Иванов М. Оппозиция не нужна каждому четвертому гражданину // Коммерсантъ. 2014. 17 июня. С. 2.

⁷⁸ Денисов С.А. Введение централизованного управления Советом Федерации // Парламентаризм в современной России: 15 лет становления. Материалы межвузовской научно-практической конференции 11 декабря 2008 года. М.: ГУУЮ 2009. С. 69 – 73.

⁷⁹ Примаков Е. Важнейшая проблема экономической политики // Российская газета. 2014. 21 мая. С. 10.

помощи Конституционного Суда РФ Президенту РФ удалось внедрить доктрину, согласно которой, субъекты РФ могут осуществлять законотворчество только по остаточному принципу⁸⁰, т.е. в той мере в какой это им позволяет центр. Активное законотворчество центра привело к тому, что в регионах принимают нормативные предписания под контролем чиновников центра по очень ограниченному кругу вопросов. Большая часть региональных законов просто дублирует нормы федеральных законов.

К эффективной стратегии Президента РФ следует отнести создание федеральных округов⁸¹ с чиновниками, контролирующими каждый шаг региональных элит. Важнейшим инструментом контроля за ними стали органы прокуратуры. В качестве надежной узды используются следственные органы и суды. Привлечение к уголовной ответственности высших руководителей региона (за исключением самих глав регионов) стало обычным делом.

Итогом реализации этих стратегий является почти полное устранение региональных элит из процесса законотворчества. Это ярко иллюстрирует процесс принятия поправок к Конституции РФ. Региональные элиты наперегонки рапортуют об одобрении внесенных в Конституцию изменений. Ни одного неодобрительного отзыва не слышно⁸².

Стратегический подход к управлению страной позволил Президенту РФ фактически произвести реколонизацию России. Не вполне управляемыми из Москвы остаются только регионы Кавказа и Татарстан.

В странах с республиканской формой правления функция законотворчества присвоена парламентом. Глава государства может влиять на принятие законов только в рамках системы сдержек и противовесов.

С. 248

Исходя из этого, стратегически важно для Президента РФ было подчинение себе Федерального Собрания. О стратегии и тактике подчинения ему Совета Федерации уже было сказано выше.

Подчинить Президенту РФ Государственную Думу удалось с помощью партеобразного объединения чиновников и их клиентелы. Его представители с 2003 г. стали занимать большинство мест в Государственной Думе и обеспечивают беспрепятственное воплощение воли Президента РФ в законах. Тактику овладения Государственной Думой пришлось изменить после 2011 г., когда выяснилось, что «Единая Россия» не может поддержать свой авторитет среди населения. Пришлось создать «Общероссийский народный фронт» из сторонников Президента РФ, которым не нашлось места в партеобразном объединении чиновников и их клиентелы. Был принят новый ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы»⁸³. Пропорциональные выборы были заменены на смешанные. Предполагается, что в 2016 г. сторонники Президента РФ войдут в Думу отчасти по спискам «Единой России», отчасти по одномандатным округам, где будет обеспечена победа активистам «Общероссийского народного фронта».

Николай II за 10 лет существования Государственной Думы трижды вынужден был распускать ее. Эмир Кувейта не раз вынужден был прибегать к роспуску непокорного представительного органа⁸⁴. В России Государственная Дума настолько умело формируется Президентом РФ (его подчиненными), настолько послушна его воле, что ее ни разу не приходилось распускать, не смотря на наличие такого полномочия у Президента РФ (п. «б» ст. 84 Конституции РФ). Сегодня за Государственной Думой России закрепились репутация «машины для голосования при администрации президента и правительства»⁸⁵.

Как известно, верхняя палата парламента создавалась правителями разных государств мира с целью нейтрализации действий нижней палаты (примером может служить Великобритания). Нижняя палата обычно более связана с обществом и не всегда поддается управлению со стороны правителя. Порядок формирования верхней палаты дает больше шансов правителю найти там себе союзников. Стратегии, описанные выше, позволяют Президенту РФ с одинаковым успехом манипулировать деятельностью как нижней, так и верхней палаты.

Интересным является вопрос о том, служит ли введение в Совет Федерации 17 представителей Президента РФ реализации его стратегии на подчинение ему этой палаты⁸⁶. Конечно, формально, позиции Президента РФ в этой палате становятся еще более сильными. Но Совет Федерации и так достаточно послушно Президенту РФ собрание. Вполне возможно В.В. Путин уже готовится к передаче своей власти преемнику. Но более правдоподобным является другое объяснение причин принятия этого закона. Президент РФ, видимо готовит места для особо заслуженных пенсионеров. Члены Совета Федерации, назначенные Президентом РФ, уподобляются членам Палаты Лордов в Великобритании.

Стратегическое мышление Президента РФ и руководства его Администрации позволило устранить механизм формирования независимых политиков и сильной оппозиции в стране, которые могут мешать Президенту РФ осуществлять его законотворческие функции. ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

⁸⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. N 8-П // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336; Определение Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 468-О // ВКС. 2006. № 2.

⁸¹ Указ Президента от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

⁸² Иванов М. и др. Поправки к Конституции почти одобрены // Коммерсантъ. 2014. 18 июня. С. 2.

⁸³ ФЗ от 22.02.2014 N 20-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

⁸⁴ Александров И.А. Монархии Персидского залива. Этап модернизации. М., 2000. С. 174.

⁸⁵ Самохина С. И др. Депутаты вносят поправки в стиль работы // Коммерсантъ. 2013. 24 декабря. С. 2.

⁸⁶ Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2014. 30 мая. С. 17.

РФ» от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ⁸⁷ позволяет превратить мэров крупных городов в назначаемых главами регионов чиновников. Выборы мэров городов являлись, пожалуй, последним «лифтом» для выдвижения независимых политиков высокого ранга, которые осмеливались конкурировать за власть с главами регионов, фактически назначенных Президентом РФ. Механизм формирования независимых политиков повсеместно заменяется механизмом формирования кадров послушных чиновников, готовых выполнять приказы «сверху».

Реализация указанных выше стратегий позволила ввести в России тип законотворчества, совершенно отличный от того, что существует в демократических странах с республиканской формой правления. Там процесс законотворчества носит достаточно стихийный характер. Множество политических центров выступает со своими законодательными инициативами. Сам законотворческий процесс носит характер борьбы с непредсказуемым результатом. В современной России процесс законотворчества осуществляется под единым руководством Президента РФ. В результате консультаций с различными политическими силами, учитывая социальные условия, Президент РФ вырабатывает свою волю (установки), которая затем в короткий срок реализуется в законах через подчиненные ему органы.

С. 249

2. В самом законотворчестве, осуществляемом Президентом РФ, можно выделить несколько видов стратегий в зависимости от применяемых процедур и используемых форм закона.

Президент РФ Б.Н. Ельцин после 1993 г. вынужден был широко использовать стратегию законотворчества, связанную с принятием указов. Существенную помощь в этом ему оказал Конституционный Суд РФ, который с помощью доктрины «скрытых полномочий» признал конституционной деятельность Президента РФ, не предусмотренную нормами Конституции РФ и законов⁸⁸. Отвергнув принцип правового государства, он объявил конституционным применение к регулированию деятельности Президента РФ общедозволительного типа правового регулирования: «все, что прямо не запрещено – то дозволено»⁸⁹. Другим своим постановлением Конституционный Суд РФ признал конституционным издание Президентом РФ указов, которые носят характер законов⁹⁰. Для осуществления указного законотворчества Президент РФ вынужден был использовать тактику выставления барьеров на пути законотворчества, осуществляемого неподконтрольным ему Федеральным Собранием РФ. Чем меньше законов принимало Федеральное Собрание РФ, тем шире было поле для указного законотворчества Президента РФ. В рамках этой тактики Конституционный Суд РФ признал, что свои решения Государственная Дума РФ должна принимать большинством голосов не от присутствующих на сессии депутатов и даже не от числа выбранных в Государственную Думу депутатов, а от должного числа депутатов Государственной Думы (от 450 депутатов)⁹¹. Это приводило к некоторым трудностям для получения кворума на заседаниях Думы и для принятия решений Государственной Думой. Конституционный Суд РФ признал право Президента РФ отправлять принятый закон в палаты Федерального Собрания РФ без рассмотрения, если при принятии его были допущены нарушения процедурных правил⁹². Поскольку процедура принятия законов постоянно нарушалась (депутаты Государственной Думы не любят ходить на заседания), то Президент РФ получил возможность затягивать принятие законов, которые его не устраивали.

После 2003 г., когда Президент РФ получил по сути «карманный» представительный орган стратегия указного законотворчества стала применяться редко. Хотя до сих пор деление страны на федеральные округа и создание в них органов государства регулируется с помощью принятия указов Президента РФ, а не законов, принятых в конституционном порядке. С помощью своих указов Президент РФ формирует систему органов исполнительной власти. Отстоять эту область правового регулирования Президенту РФ от претензий Федерального Собрания РФ издавать в ней федеральные законы так же помог Конституционный Суд РФ⁹³.

Основной стратегией Президента РФ в законотворчестве стало принятие законов через послушное ему Федеральное Собрание РФ, которое фактически превратилось в законорегистрационный орган. Содержание этой стратегии сводится к тому, что Президент РФ тем или иным способом доводит до палат Федерального Собрания РФ свою волю. Те в короткие сроки оформляют ее в виде федеральных законов. Различной является тактика реализации этой стратегии. Если Президент РФ хочет, чтобы принятый закон был прямо связан с его именем, то он выражает свою волю в ежегодном послании Федеральному Собранию РФ или в ином публичном выступлении. При этом верное Президенту РФ большинство в палатах Федерального Собрания РФ получает сигнал, что данный вопрос не подлежит обсуждению. Воплощение воли Президента РФ в закон производится в достаточно короткие сроки, даже если это поправки в Конституцию РФ сомнительного с точки зрения духа конституционализма свойства. Если вопрос законодательного регулирования не является важным, с точки зрения Президента РФ, то законодательная инициатива осуществляется от имени Правительства, находящегося под полным контролем Президента. Духу стратегии президентского законотворчества не противоречит обсуждение таких законопроектов в палатах Федерального Собрания РФ, внесение поправок в такие законы, саботирование их принятия. Здесь дается простор для лоббирования своих интересов разным политическим силам. Автор уверен, что работники Администрации Президента РФ не упускают из своего поля зрения

⁸⁷ Российская газета. 2014. 30 мая. С. 17, 20.

⁸⁸ Постановление от 31 июля 1995 г. N 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

⁸⁹ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

⁹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

⁹² Постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

⁹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

процесс движения такого рода законопроектов и могут через зависимых от них лиц влиять на их судьбу. Верховным арбитром в спорах между разными субъектами законотворческого процесса остается Президент РФ.

С. 250

Законопроекты сомнительного свойства, которые могут вызвать негативную реакцию каких-то групп российского общества или за рубежом вносятся через депутатов Государственной Думы и членов Советов Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. В последнее время стала использоваться тактика поддержки президентским большинством депутатов Государственной Думы законопроектов, вносимых депутатами от оппозиции («его величества»).

Президент РФ, обладая стратегическим мышлением, наверняка понимает, что ситуация в стране может измениться и не стоит связывать свое имя с потоком законов, носящих запретительный и карательный характер. Всегда можно будет возложить ответственность за принятие этих репрессивных законов на группу «экзальтированных депутатов», которые по своей инициативе добились их принятия. Полезность этой тактики доказывается историческим опытом России. До сих пор верные сталинисты утверждают, что Сталин не виноват в осуществляемых репрессиях. Вина лежит на его подчиненных. Так же будут говорить будущие историки, описывающие законотворчество на современном этапе. Ответственность за репрессивные законы будет возложена на И. Яровую, Е. Мизулину и других, подобных им депутатов.

При принятии законов явно ограничивающих права человека и гражданина иногда применяется следующая тактика. Проект такого закона вносят в Государственную Думу депутаты или Правительство. После потока возмущений со стороны гражданской интеллигенции нормы законопроекта несколько смягчаются. При этом они по-прежнему остаются неконституционными, но создается видимость учета общественного мнения. Были случаи, когда Президент РФ выступал в роли защитника демократии в стране и не подписывал законы, явно нарушающие права граждан.

Хорошим тактическим приемом при принятии законов неконституционного характера является ссылка на международный опыт. Применение любого конституционного принципа сопровождается наличием исключения из общего правила. Ссылаясь на эти исключения, можно оправдать все, что угодно. Теоретически, если это понадобится Президенту РФ, в России можно ввести монархическую форму правления, ссылаясь на наличие монархии во многих развитых демократических странах запада (Великобритания, Швеция и др.).

Как уже обращалось внимание выше, одна из стратегий Президента РФ предполагает включение Конституционного Суда РФ в законотворческий процесс. Приостановление деятельности Конституционного Суда РФ в 1993 г. послужило хорошим уроком для судей. После этого все их решения, касающиеся полномочий Президента РФ, носящих значимый для него характер, соответствовали воле Президента РФ. Не смотря на это, Президент РФ принял ряд законодательных мер, направленных на укрепление своего влияния на Конституционный Суд. ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г.⁹⁴ устранил право судей Конституционного Суда самостоятельно выбирать себе Председателя Суда и его заместителей. В соответствии с ним, кандидатуры на эти должности стал подбирать Президент РФ. Затем они утверждаются через подконтрольный ему Совет Федерации. Видимо, Президент РФ не очень доволен деятельностью Конституционного Суда РФ в целом. Поэтому ФКЗ от 03.11.2010 N 7-ФКЗ⁹⁵ запретил Суду принимать решения в составе двух палат. Все решения должны быть приняты только на пленарном заседании. Это привело к тому, что Суд стал принимать в два раза меньше решений.

Стратегия использования Конституционного Суда РФ сводится в основном к тому, что он подтверждает конституционность законодательных решений принятых Президентом РФ через Федеральное Собрание. Вместе с тем, Конституционный Суд РФ используется для признания неконституционными законов, принятых в субъектах Федерации. Интересным представляется решение Конституционного Суда РФ об отмене запрета проводить досрочное голосование на выборах органов власти⁹⁶. Как отмечает в своем особом мнении судья С.М. Казанцев⁹⁷, это решение открывает дорогу для массовой фальсификации итогов голосования без которой, видимо, трудно будет добиваться нужного результата на выборах, если в стране начнется полномасштабный экономический кризис. Это решение было принято по запросу законодательного органа Владимирской области. Представители центральных органов власти не настаивали на его принятии. Конституционный Суд РФ взял на себя ответственность за это важное для Президента РФ решение.

Социологический подход к изучению права (в отличие от позитивистского) позволяет выявить другие стратегии, используемые Президентом РФ в законотворчестве. Нормы законов могут не оформляться в виде нормативных правовых актов официального характера. Они могут быть выражены в виде политико-правовых доктрин. Например, хорошо известно, что вместо декларируемого в Конституции

С. 251

⁹⁴ Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.

⁹⁵ ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О конституционном Суде РФ» от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2010. 10 ноября. С. 16.

⁹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. N 11-П // Российская газет. 2014. 23 апреля.

⁹⁷ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ С.М. Казанцева http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161829/ (14 мая 2014 г.)

РФ принципа «разделения властей» (ст. 10) в России давно введен принцип «вертикали власти». Президент РФ не может открыто закрепить его в виде статьи Конституции РФ. Не следует забывать, что ему приходится действовать в определенных международных условиях, где существует мода на демократию и республику. Президент РФ не может открыто выступать против этой моды. Поэтому принцип «вертикали власти», составляя основу государственного строя России, оформлен не в виде статьи Конституции РФ, а в виде политико-правовой доктрины, на основе которой строится вся жизнь современной России. Принцип «разделения властей», закрепленный в Конституции РФ толкуется в смысле разделения труда между органами власти, подчиненными Президенту РФ. Ни о какой самостоятельности, независимости их от Президента РФ ни кто не помышляет.

Другой, иногда применяемой стратегией Президента РФ, является создание судебных прецедентов, носящих силу законов. Выше уже говорилось о прецедентном характере дела М.Б. Ходорковского. Этот прецедент породил норму, носящую характер основы государственного строя современной России: «Предприниматели не должны заниматься политической деятельностью, направленной на подрыв власти Президента РФ». Политический плюрализм (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ) в России допускается только в пределах, не опасных для власти Президента РФ, власти назначенных им лиц (например, в регионах) и поддерживаемого им государственного строя, который автор определяет, как административный строй⁹⁸.

Российское общество имеет некоторые черты традиционного. Важную роль в регулировании поведения людей здесь играют правовые обычаи. Президенту РФ не нужно их менять. С помощью подчиненного ему аппарата государства, средств массовой пропаганды, органов образования он, например, поддерживает правовой обычай подданства. Большинство населения страны не желает быть ее гражданами, активно участвовать в управлении общественными делами (право, закреплено в ч. 1 ст.32 Конституции РФ), нести ответственность за все происходящее в стране. Они предпочитают передать страну и свою судьбу в доверительное управление Президенту РФ, став его подданными. Большинство отказывается поддерживать нормы Конституции РФ, декларирующие республику, федерализм, демократию и правовой характер общества и государства. Без участия большинства населения эти нормы не могут быть реализованы. Они остаются пустыми декларациями. Люди предпочитают поддерживать традиционные для России нормы монархического правления, империи, авторитаризма и ручного управления страной. Перечисленные нормы обычного права носят характер основ государственного и общественного строя России. Обычаи, а не нормы Конституции РФ определяют жизнь страны. Сохранению этих обычаев способствует доктрина консерватизма, открыто провозглашаемая основой государственной политики современной России.

Б.Н. Ельцин в 1993 г. вынужден был прибегнуть к стратегии принятия Конституции РФ через референдум. У него не было другого выхода. Он не мог сформировать послушный ему представительный орган, который проголосовал бы за предложенный им текст. К стратегии референдумов часто прибегали харизматические диктаторы мира, начиная с Наполеона Бонапарта. Сегодня Президент РФ так же мог бы эффективно использовать эту стратегию. Но он не использует свои возможности. Может быть, как представитель спецслужб, он не любит массовых мероприятий и предпочитает управлять страной без лишнего шума. Вполне возможно, что в будущем он будет использовать стратегию референдума для отмены ограничения пребывания на должности Президента РФ двумя сроками подряд. Вместе с тем, Президент РФ принял законодательные нормы, направленные на то, чтобы силы оппозиции не могли организовать проведение общероссийского референдума⁹⁹. Конституционный Суд РФ помог Президенту РФ закрепить принятие в ФКЗ «О референдуме РФ» ограничения конституционных прав граждан¹⁰⁰.

В СССР широко применялась стратегия принятия законов через аппарат коммунистической партии. Сегодня, иногда, «Единую Россию» отождествляют с КПСС. Но это совершенно не так. В СССР закон сначала принимался аппаратом КПСС, а затем уже оформлялся в должную форму органами Советов. Сегодня аппарат «Единой России» не принимает никаких законодательных решений. Он осуществляет только ту деятельность, которую ему поручает Президент РФ. Она в основном сводится к тому, чтобы обеспечить наполнение представительных органов в центре и в регионах людьми, верными Президенту РФ.

Необходимо обратить внимание, что осуществление многих описанных выше стратегий осуществляется Президентом РФ в достаточно неблагоприятной среде норм позитивного права. В Конституции РФ много норм, мешающих Президенту РФ реализовать свою волю в виде законов. Однако, при наличии управляемого Конституционного Суда РФ и армии служилых юристов пока удается успешно

С. 252

нейтрализовать имеющиеся правовые препятствия. Например, Конституция РФ толкуется у нас не как акт, дающий ограниченный перечень полномочий Президента РФ, а как документ, содержащий примерный набор того, что может Президент РФ. Перечень полномочий Президента РФ, изложенный в ст. 83-90 Конституции РФ может сколько угодно дополняться с помощью федеральных законов, указов Президента РФ и неписаных норм, что и делается на практике.

⁹⁸ Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011.

⁹⁹ ФКЗ «О референдуме РФ» от 28 июня 2004 г. // Российская газета. 2004. 30 апреля.

¹⁰⁰ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года N 10-П // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 N 3-П // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

Важным стратегическим направлением в законотворчестве Президента РФ является имитация реализации принципа демократизма в правотворчестве. Как уже отмечалось, в мире господствует мода на демократию и республику. Даже династия Кимов в Северной Корее делает вид, что в стране существует республика и демократия.

Контроль Президента РФ над населением страны и органами государственной власти облегчает реализацию стратегии имитации демократизма. В обществе создано достаточно много общественных объединений, финансируемых за счет государства, которые с энтузиазмом поддержат любой законопроект, исходящий от Президента РФ в ходе его всенародного обсуждения. При желании, эти обсуждения можно сделать не менее массовыми, чем те, что осуществлялись в СССР при принятии текстов Конституции СССР 1936 и 1977 гг.¹⁰¹ Видимо Президент РФ просто не желает тратить деньги и время на организацию таких мероприятий. Сегодня достаточно дешево провести общественное обсуждение проекта закона через Интернет. Общество пассивно и вопросы, вынесенные на обсуждение, не привлекают к себе большого внимания. Попытки ослабленной оппозиции организовать какое-то общественное движение в связи с нормами законов не имеют успеха. Участие в обсуждении проектов законов отдельных энтузиастов ни как не влияет на судьбу этих проектов.

В стратегию имитации демократизма законотворчества в России встроены представительные органы страны. Законы принимаются с формальным соблюдением всех демократических норм, принятых в странах с республиканской формой правления. Парламентская оппозиция осуществляет критику проектов законов. Ее депутаты голосуют против их принятия. Как уже отмечалось, в последнее время, в рамках рассматриваемой стратегии, используется тактика предложения некоторых законов депутатами от оппозиции.

Депутаты региональных представительных органов иногда жалуются, что их проекты законов не рассматриваются в Государственной Думе. Это явная недоработка. Конечно, для имитации федерализма и демократии следовало бы принять несколько законов, которые были бы инициированы в регионах. Даже российские императоры стремились к тому, чтобы некоторые законодательные реформы производились как бы по инициативе мест. При И.В. Сталине закон «о колосках», предполагавший расстрел за хищение государственного и колхозного имущества был принят «по просьбам трудящихся»¹⁰².

Необходимо отметить, что все перечисленные стратегии хорошо работают, пока на должности Президента РФ находится В.В. Путин. Многие стратегии не оформлены институционально и связаны с личностью действующего Президента РФ. Не факт, что их сможет успешно реализовать другой человек на этой должности.

Сбой в реализации перечисленных стратегий возможен при изменении экономической обстановки в стране. В случае затяжного экономического кризиса (свыше 3 лет) или даже стагнации, которая началась в декабре 2013 г. население страны может выйти из под контроля Президента РФ. Не следует забывать, что доверие большинства населения к М.С. Горбачеву и Б.Н. Ельцину в начале их карьеры не выдержало испытаний экономическим кризисом. Поэтому действующему Президенту РФ не следует почитать на лаврах и думать о будущем.

Хорошо работающие стратегии законотворчества в СССР оказались совершенно непригодными в условиях падения цен на нефть. Центральные органы потеряли возможность покупать лояльность населения и элит. Для выхода из экономического кризиса пришлось предоставить самостоятельность разного рода группам. Президент РФ и его окружение должны разрабатывать стратегии резервного характера, на случай повторения ситуации.

Подорвать описанные выше стратегии может развитие капитализма в России. Укрепление региональной буржуазии приведет к тому, что она постарается взять под контроль представительные органы в регионах и через них осуществлять законотворчество не согласованное с Президентом РФ. Конечно, для «усмирения» региональных элит у Президента РФ есть право роспуска региональных представительных органов, если они принимают законодательное решение, противоречащее федеральному законодательству. Но в регионах могут воспользоваться практикой неписаных законов, как это наиболее наглядно делается сегодня в Чечне и Дагестане.

Из сказанного следует, что применение терминов «стратегия» и «тактика» к законотворческой деятельности Президента РФ является очень продуктивным, дающим приращение знаний, выход за рамки догматических представлений, свойственных юридическому позитивизму.

¹⁰¹ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 137-236.

¹⁰² Постановление ЦИК и СНК СССР «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперативов и укреплении общественной (социалистической) собственности» от 7 августа 1932 г. // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства СССР. М., 1032. № 62. Ст. 360.

9. Денисов С.А. Перспективы развития политической системы России в условиях новой холодной войны

Тезисы выступления на конференции политологов в Москве (ноябрь 2014 г.)

С марта 2014 г. Россия попала в совершенно новые внешнеполитические условия. Холодный мир сменился все более ярко разгорающейся новой холодной войны. Для автора, очевидно, что даже если официальные санкции против России будут отменены, доверия к руководству страны и самой России уже не восстановить. Пока Россию возглавляет действующий Правитель, новая холодная война будет продолжаться. Правитель России явно показал, что он готов возглавить борьбу с доминированием США в мире, остановить, наконец, третью волну демократизации. Впереди нас ждет гонка вооружений, экономическая и идеологическая война, определенная степень изоляции России.

С точки зрения автора, холодная война на руку действующему Правителю. Она явно помогает успешно продолжить курс на абсолютизацию его власти, на восстановление элементов тоталитаризма в стране. Уже первые месяцы холодной войны привели к небывалому росту авторитета Правителя. Пожизненная власть ему обеспечена, а должность, которую он сможет занять после 2024 г. нетрудно придумать.

Холодная война предоставляет идеальные условия для полного удушения буржуазно-демократической оппозиции в России. Либералы не могут поддерживать агрессию против Украины и на них легко навешать ярлык «национал-предателей» и «пятой колонны». Сигнал к их травле уже дан. В условиях холодной войны с развитыми демократическими странами, либералам трудно будет убеждать население, что ценности свободы, демократии, которые у нас отождествляются с европейскими, приемлемы для России.

В условиях поддержки большинством населения реваншистских действий Правителя ему легко будет бороться со всяким инакомыслием. Холодная война, частью которой является идеологическая война, поднимает градус нетерпимости к иному мнению. Олигополия Правителя в информационном пространстве позволяет ему организовать скоординированную травлю любого политика или яркого представителя интеллигенции. В перспективе может быть полностью перенесен в Россию опыт организованной травли неудобных лиц с помощью отечественных «хунвейбинов» и «штурмовиков». Использование институтов квазигражданского общества гораздо более выгодно для Правителя, чем уголовное преследование и лишение оппонентов свободы.

Левая и националистическая оппозиция в ходе холодной войны окончательно сольется с организациями, созданными Правителем. Их объединит лозунг войны. Выборы в органы власти станут еще более управляемыми. И так слабое демократическое крыло устраняется. Выбор остается между Правителем и его людьми с одной стороны (консерваторы) и левыми движениями, с другой (сторонниками возврата в прошлый век).

В значительной степени на поддержку Правителя и его сторонников будет влиять степень склонности россиян к потребительству. Уровень их жизни в условиях холодной войны будет падать. Смогут ли удовлетворение реваншистских чувств перекрыть неудовлетворение от роста цен и возможной безработицы? Конечно, многое зависит от глубины экономического кризиса, который будет переживать Россия. Не следует забывать, что СССР проиграл холодную войну именно на социально-экономическом фронте.

Война позволяет нагнетать страсти и превращать население страны в бурлящую толпу, главным чувством которой является ненависть. Разум нейтрализуется. Средства массовой пропаганды могут легко манипулировать слепыми чувствами людей, умело направляя ненависть толпы на людей (социальные группы) которые будут указаны политтехнологами. Кампании по травле инакомыслящих могут восстановить чувство страха в управляемом населении.

Победа веры над разумом позволит еще больше сакрализировать Правителя и убедить население в его «мудрости». Образ «осажденной крепости» позволит сплотить подавляющее большинство россиян вокруг Правителя.

Ключевым словом идеологической пропаганды уже сегодня является слово «патриотизм». Естественно его толкуют, не как стремление к благу Родины, а как ненависть к соседям. Все больше «Отечество будет отождествляться с Его Величеством» и выступление против Правителя будет отождествляться с деятельностью, враждебной России. Международные конфликты позволяют хорошо маскировать интересы отдельных групп общества и политической элиты, прикрывать их интересами нации.

В условиях холодной войны легко будет ограничивать конституционные права граждан, ссылаясь на необходимость защиты суверенитета страны, ее целостности, безопасности государства. Ограничению подвергнется право на доступ к информации (например, через Интернет), усилится слежка за поведением инакомыслящих. В ходе холодной войны можно будет эффектно «хлопнуть дверью» и выйти из Совета Европы. Это позволит еще более безнаказанно ограничивать права подданных. Они уже не смогут в массовом порядке обращаться в Европейский суд по правам человека.

Сомнительно, чтобы Правитель и его окружение отказалось от использования возникших с новой холодной войной возможностей для расширения и укрепления своей власти.

10. Денисов С.А. Гражданин и подданный // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития. Международная научно-практическая конференция. Екатеринбург. 27 ноября 2014 г. В 2-х ч. Ч. 2. Екатеринбург: Уральский институт управления – филиал РАНХиГС, 2014. С. 83-85.

С. 83

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.

С. 84

Подданные производны от государства. При тоталитарных и авторитарных режимах государство просто уничтожает или выдворяет из страны неугодных 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.

С. 85

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.

11. Денисов С.А. Права человека в условиях новой холодной войны

Выступление на декабрьских чтениях в УрФУ

Для движения за права человека в России наступают мрачные времена. За последние 14 лет административное по своему характеру государство с недовольством смотрело на это движение, пытаясь создавать ему препятствия или поставить под свой контроль. Сейчас по нему будет нанесен страшный удар.

Постимперский синдром в России вылился в полномасштабное реваншистское движение. В Германии в 1930-х гг. такое движение закончилось Второй мировой войной. Сегодня, наиболее горячие головы говорят о возможности начала Третьей мировой войны, в которой могут погибнуть миллионы людей. К этому есть определенные предпосылки. Россия полностью приватизирована главой государства. Вся ее государственная политика сводится к его единоличным решениям. Сегодня он принял решение присоединить к России Крым, завтра может решить, что Россия должна выполнить свою миссию по уничтожению США. Правящая группа сама последние годы возбуждала агрессию толпы и сегодня вынуждена учитывать ее империалистические настроения.

Даже если горячую фазу Третьей мировой войны удастся избежать, то уже случившимся фактом является начало Второй холодной войны России с развитыми буржуазно-демократическими странами.

В условиях начавшейся войны права человека и гражданина, в нарушении ст. 2 Конституции РФ, отходят на второй план. Высшую ценность в России вновь приобрело величие державы, необходимость победы над внешними и внутренними врагами, забота о сохранении власти вождя. Главным сегодня является увеличение политического веса России в мире, противостояние на мировой арене США - объявляет один из блогеров в Интернете¹⁰³. Первоочередными для главы государства так же стали задачи обеспечения суверенитета страны и ее единства¹⁰⁴. Права человека ушли на задний план.

Потерпевшими от Второй холодной войны окажутся все права человека и гражданина.

Сегодня ясно, что Россия «наступает на те же грабли», что и СССР. Ее руководство решило начать второй раунд гонки вооружений. Приоритетное финансирование будет отдаваться военно-промышленному комплексу. Задачи построения социального государства (ст. 7 Конституции РФ) теряют свою актуальность. По остаточному принципу государство будет выполнять свои обязательства в области медицины (ст. 41 Конституции РФ) и образования (ст. 43 Конституции РФ).

Одним из следствий Второй холодной войны является начавшийся экономический кризис, который может затянуться на десятилетие. Для наполнения бюджета государству потребуются увеличить налоговую нагрузку на население, что приведет к ограничению права на предпринимательство (ст. 34 Конституции РФ), росту безработицы, снижению доходов населения (ст. 37 Конституции РФ). Естественно, части людей придется урезать свои планы по улучшению жилищных условий (ст. 40 Конституции РФ).

Глава российского государства в 2014 г. наглядно показал, что он непредсказуем. Все поняли, что от российского государства нельзя ожидать прописанных в Конституции РФ гарантий ни для предпринимателей (ст. 8 Конституции РФ), ни для частных собственников вообще (ст. 35 Конституции РФ). В результате из России выводится не только иностранный капитал, но и свой отечественный, а стоимость кредитов выросла, в силу роста политических рисков.

Реализация лозунга «Все для фронта, все для победы!» потребует сокращения реального финансирования социальных программ: социального обеспечения по возрасту, по инвалидности (ст. 39 Конституции РФ), расходов на поддержание семьи (ст. 38 Конституции РФ). Конечно, в количественном выражении расходы на эти цели не уменьшатся, но высокая инфляция обесценит выделяемые финансовые средства. Инфляция будет «съедать» накопления людей в банках и пенсионных фондах.

Война повышает уровень терпимости населения к посягательству на его права. Люди соглашаются, что она требует издержек и напряжения сил, что они должны пожертвовать часть своих прав для победы над сильным врагом.

В качестве потерпевших, от проводимой государственной политики, окажутся личные права и свободы людей. Давно известно, что в условиях, когда страна ведет какие-то войны, резко возрастает агрессивность ее населения, больше совершается преступлений против жизни и здоровья людей, растет уличная преступность (посягательства на права, закрепленные в ст. 20, 21, 22 Конституции РФ). Это связано не только с тем, что человеческая жизнь, неприкосновенность личности в условиях войны перестает быть высокой ценностью, но и с тем, что война поставляет в страну людей, для которых убийство и насилие является профессией. Ясно, что через открытую границу с Украиной в Россию идут не только беженцы, но и оружие.

В условиях войны, пусть даже холодной, формируется особая духовная культура. Человек рассматривается как живая сила, как средство для победы страны в развязанной войне. Многих в России не только не смущает, что война в Украине уже унесла тысячи жизней, но они требуют ее продолжения. Навряд ли эти радители войны сами могут убивать людей, но они требуют, чтобы людей убивали другие. Военная агрессия возвращается в норму внешней политики России, поддерживаемую населением.

В условиях холодной войны права человека перестают быть универсальными. Люди делятся на своих и врагов. О правах последних - ни кто заботиться не собирается. Идеи гуманизма, толерантности объявляются

¹⁰³ США - Россия: новая холодная война // http://3mv.ru/publ/ssha_rossija_novaja_kholodnaja_vojna/3-1-0-22274 (10 октября 2014 г.).

¹⁰⁴Латухина К. Ключ к пониманию России // Российская газета. 2014. 23 июля. С. 1.

вражескими ценностями, мешающими идти к победе. Сторонники мира объявляются врагами страны. Патриотизм рассматривается не как любовь к своей Родине, а как ненависть к соседям. Кто выигрывает соревнование в ненависти к США, Западу, Украине – тот объявляется большим патриотом.

Государственная пропаганда пытается вытеснить в людях чувство собственного достоинства чувством гордости за великую Россию, которую боятся во всем мире. Стремление к миру и дружбе с соседями (Преамбула Конституции РФ) пытаются заместить варварским чувством превосходства сильного над слабым.

Быстрое усвоение культуры прав человека в 1990-е гг. в России было отчасти связано с подражанием развитым, демократическим странам Запада. В условиях, когда страна ведет холодную войну с этими странами, этот фактор развития движения за права человека работать не может. Хотя, государственная пропаганда не сбрасывает его со счетов. В последние годы она нацелена на то, чтобы показать нарушения прав человека в демократических странах. В дискуссии о смерти С. Магницкого в СИЗО, Президент РФ заявил: «А что, у них в тюрьмах не умирают что ли? Может быть даже больше, чем в наших. А в европейских тюрьмах?.. А в самих Штатах?»¹⁰⁵. Население России, как бы убеждают, что не нужно критиковать свое государство за нарушение прав человека. Они нарушаются во всем мире. Это норма жизни. К ней надо привыкнуть.

Вместе с тем, большая часть пропагандистской политики государства сегодня направлена на формирование ненависти ко всеми западному. Основной целью этой пропаганды, по мнению автора, является подрыв авторитета таких ценностей, как гуманизм, толерантность, демократия, республика, правовое государство. «...Запад пытается заставить Россию принять его толерантные идеалы» - пишет один из пропагандистов. - «Если Запад преуспеет в деле толерантизации России, он получит дополнительный приз: после обращения в культуру «толерантности» духовными лидерами для русских станут западные идеологи, живущие на Западе и контролируемые Западом»¹⁰⁶. «Внутреннее развитие России прошло точку невозврата» - с удовольствием заявляет К. Новиков. К тем отношениям к западным ценностям, которые существовали «все последние годы, мы не вернемся»¹⁰⁷. Понятно, что сами генералы и более низкого ранга «офицеры холодной войны» не собираются пересаживаться с иностранных автомобилей на отечественные, они будут продолжать летать на самолетах, сделанных в Европе и США. Они хотят пользоваться плодами западной культуры, но ненавидят культуру, производящую эти плоды.

Сами правозащитники в условиях холодной войны начинают рассматриваться как вражеские лазутчики. Об этом уже более 10 лет твердит государственная пропаганда. На это прямо указывает 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-ФЗ¹⁰⁸ и прокуратура, объявляющая правозащитников, получающих деньги из-за границы «иностранными агентами». Все это, конечно, приведет к тому, что большинство участников движения за права человека, в ближайшие годы, покинет его. В нем останутся только наиболее убежденные в необходимости своей миссии люди. Правозащитные организации будут поставлены под контроль государства и будут действовать в дозволенных чиновниками рамках, как это было в СССР.

В условиях противостояния Европе и Западу, Россия объявляется особой цивилизацией¹⁰⁹, в которой не должны действовать универсальные права человека и гражданина. Эта идеология эффективно используется в мусульманском мире и некоторых странах Азии. Под предлогом исключительности, предлагается отказаться от соблюдения ряда прав человека и гражданина, которые в ст. 17 Конституции РФ называются общепризнанными. Естественно, если мы особые, то в этом случае мировое сообщество не может указывать нашей правящей группе на несоблюдение ряда универсальных прав человека. Зачем нам общегуманитарные нормы о содержании лиц в местах лишения свободы, о свободе вероисповедания, о политических правах граждан? Глава государства уже намекнул, что если претензий к российскому руководству по поводу посягательств на права человека и гражданина будет слишком много, то Россия выйдет из под юрисдикции Европейского суда по правам человека¹¹⁰.

В условиях холодной войны правящей группе страны легче отстаивать тезис, о том, что ее суверенитет над населением имеет большее значение, чем права человека и гражданина. Легче становится проводить в жизнь принцип правления, очень точно сформулированный Иваном Грозным: «Жаловать своих холопей мы вольны и казнить их вольны же»¹¹¹.

¹⁰⁵ Колесников А. Законоругатели // Коммерсантъ. 2012. 14 декабря. С. 2.

¹⁰⁶ США - Россия: новая холодная война // http://3mv.ru/publ/ssha_rossija_novaja_kholodnaja_vojna/3-1-0-22274 (10 октября 2014 г.).

¹⁰⁷ Новиков К. Путин начал Холодную войну с Западом, опередив противника на один шаг // http://ruskline.ru/news_rl/2014/03/08/putin_nachal_holodnyuyu_vojnu_s_zapadom_operediv_protivnika_na_odin_shag/ (10 октября 2014 г.).

¹⁰⁸ Российская газета. 2012. 23 июля. С. 6.

¹⁰⁹ Новиков К. Путин начал Холодную войну с Западом, опередив противника на один шаг // http://ruskline.ru/news_rl/2014/03/08/putin_nachal_holodnyuyu_vojnu_s_zapadom_operediv_protivnika_na_odin_shag/ (10 октября 2014 г.).

¹¹⁰ Отказ от ЕСПЧ возможен, но не повестке дня // Владимир Путин выступил перед депутатами в Крыму // http://zakon.ru/Discussions/otkaz_ot_espch_vozmozhen_no_ne_povestke_dnya_vladimir_putin_vystupil_pered_deputatami_v_krymu/13325 (13 октября 2014 г.).

¹¹¹ Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн. Кн. 1. Мн.: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 620.

Наибольшие потери от холодной войны понесут, конечно, политические права граждан. В нынешних условиях глава государства становится Вождем «осажденной крепости». Сохранение его власти является условием выдерживания осады. Возврат к республике и демократии фактически является уничтожением страны, заявляет С. Караганов¹¹². Смена Правительства «может привести к мировой катастрофе» - вторит ему Н. Михалков¹¹³. Таким образом, использование права выбирать и быть избранным (ст. 32 Конституции РФ) в целях смены правящей группы сегодня откровенно объявляется враждебной для страны деятельностью. Еще более опасным для страны объявляется использование конституционного права собираться мирно (ст. 31 Конституции РФ). Правящую группу преследует кошмар «цветной революции». Уже сегодня за организацию повторного пикета без разрешения бюрократии можно получить уголовное преследование¹¹⁴.

Усиливается недовольство ст. 13 Конституции РФ, запрещающей государству навязывать обществу какую-либо идеологию. «Солдаты холодной войны» требуют вернуть страну к тоталитаризму, к тому, чтобы государственные чиновники определяли, какая идеология полезна для России, а какая вредна и должна быть запрещена. В условиях холодной войны вполне оправданными смотрятся действия по борьбе с инакомыслием и инакомыслящими. Нарушения ч. 1 ст. 29 Конституции РФ (свобода мысли и слова) стали нормой. Глава государства фактически организовал наступление на свободу мысли и слова в России, определив своих противников (противников своей политики), как «пятую колонну» и «национал-предателей»¹¹⁵. Обретя, наконец, любовь толпы, он может, без применения государственных мер насилия расправляться со своими идейными противниками. Разного рода «православные активисты», отечественные «хунвейбины» и «штурмовые отряды» лучше прокуратуры справятся с преследованием оппозиции, с теми, кто посмел критиковать политику Вождя. Это подтверждается успешной травлей А. Макаревича и Д. Арбениной. Как в 1930-е гг. в СССР их осуждает «весь советский народ».

Нормы Конституции РФ подвергаются новому толкованию. Оппозиционной деятельностью заниматься можно (ст. 13 и 30 Конституции РФ), но она должна помогать Правителю управлять страной. Оппозиционные партии допустимы, но они должны быть оппозицией Его Величества, а не Его Величеству. Критика допустима (ст. 29 Конституции РФ), но она должна быть «конструктивной», т.е. не направленной против власти правящей группы.

Независимые от государства средства массовой информации в России давно стали исключением из общего правила (ограничение свободы массовой информации, предусмотренной ч. 5 ст. 29 Конституции РФ). Сейчас, можно ожидать их полной ликвидации. Как известно, вынашиваются планы отключения населения России от всемирной сети или существенной фильтрации информации, поступающей из нее. В условиях войны, стране не нужны журналисты, ей нужны умелые пропагандисты, способные доказывать, что в России все замечательно, что ею правит мудрый Вождь. Образцы профессиональной пропаганды показывают работники «Первого телевизионного канала». Им могли бы позавидовать работники советского телевидения. Особенно хорошо у них получается избобличение коварного врага.

Естественно, ни о каком праве на получение информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) в условиях холодной войны не может быть и речи. Неизбежной частью холодной войны является информационная и психологическая война. Государство систематически осуществляет дезинформацию населения (это можно рассматривать как вид мошенничества), эффективно манипулирует общественным сознанием. Его деятельность можно квалифицировать так же как посягательство на свободу мысли (нарушение ч. 1 ст. 29 Конституции РФ) и свободу совести (ст. 28 Конституции РФ).

Политические права и свободы могут действовать только в условиях демократии и республики. Холодная война неизбежно ускорит возвращение России к тоталитаризму и культу личности Вождя.

Постепенно Россия восстанавливает привычные для нее отношения подданства между государством и человеком. В условиях, когда страна приватизирована Вождем и подчиненной ему бюрократией, человек не может оставаться гражданином. Он теряет свободу. Государство решает его судьбу и судьбу его детей. Значительная часть населения России с удовольствием возвращается к подданническому состоянию. У подданного нет ответственности за будущее страны. Все решает Правитель и его чиновники. Подданному не нужны политические права и свободы, как неграмотному не нужна свобода печати. Возврат к подданству уменьшит востребованность политических конституционных прав и свобод. Конституция РФ все больше будет превращаться в никому не нужный декларативный документ.

Существенному ограничению в условиях холодной войны подвергается свобода литературного, художественного и научного творчества (ст. 44 Конституции РФ). Преподаватели вузов, учителя школ, поэты, писатели превращаются в «солдат холодной войны», которые должны работать на победу. Они больше не свободные люди. У них есть командиры, которые отдают им обязательные для исполнения приказы. Свободомыслие становится наказуемым. Перед ними ставится задача мобилизации населения на борьбу с врагами. Например, в исторической науке отменяется принцип истинности и беспристрастности

¹¹² Пресса России: холодная война придет надолго // http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2014/04/140424_rus_press (11 октября 2014 г.)

¹¹³ «Сегодня не должно быть жалости к врагу» // <http://vz.ru/politics/2014/10/8/709314.html> (011 октября 2014 г.).

¹¹⁴ ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ // Российская газета. 2014. 30 июля. С. 11.

¹¹⁵ Обращение Президента Российской Федерации // Российская газета. 19 марта. С. 3.

(объективности). Историк должен на примерах из прошлого показывать героизм российского народа в борьбе с врагами. Своими исследованиями он должен воспитывать в молодом поколении чувство патриотизма и готовность отдать жизнь за величие России (может быть в Украине, может быть в Грузии или Прибалтике). Все гуманитарии должны верить сами и убеждать население в том, что правящая группа во главе с Вождем ведут Россию к победе и враг будет разбит. Разговоры о том, что у России нет достаточных средств для победы в холодной войне, сегодня признаются неуместными. Правильной идеологией сегодня объявляется славянофильство и евразийство. Западничество рассматривается как идеология врага, а его носители «пятой колонной». Автор уже присутствовал на научных конференциях, где люди соревновались в том, кто лучше раскритикует Запад, навесит на него более яркий и унижительный ярлык (Адлерские чтения, прошедшие в октябре 2014 г.).

Ограничение доступа к культурным ценностям (нарушение ч. 2 ст. 44 Конституции РФ) в условиях мобилизации толпы на войну с инакомыслием, можно осуществлять не только через государственные органы, но и через экзальтированных активистов, о которых уже было сказано выше (российский вариант «штурмовиков»). Они уже сегодня решают, что можно, а что нельзя смотреть людям в театрах, на эстрадных площадках и в кино. Контроль над людьми, осуществляемый толпой более эффективен, чем контроль со стороны государственного аппарата. Естественно, поведение толпы будет направляться из определенных кабинетов. Эти технологии хорошо действовали в коммунистическом Китае в 1950-1970-е гг.

Рост изоляции страны от мирового сообщества (сокращение культурного и научного обмена)¹¹⁶ неизбежно приведет к ограничению доступа россиян к мировым достижениям науки и культуры (ограничение действия ч. 2 ст. 44 Конституции РФ).

В целом следует сделать вывод, что переход к состоянию холодной войны является большой победой российской бюрократии над российским обществом. В 2011 г. казалось, что оно совсем вышло из-под влияния бюрократического государства и вот-вот заявит о своей претензии на власть. Но сегодня, бюрократия взяла реванш и с помощью управляемой толпы способна восстановить тоталитарный порядок в России, покончить с независимым от нее правозащитным движением в стране. Население, чьи права урезаются, с одной стороны является потерпевшим, а с другой стороны, как при мошенничестве, пособником антиконституционных деяний.

Навряд ли удастся превратить Россию в Северную Корею или Иран. Население России заражено идеологией потребительства. Как только оно увидит, в какую цену ему обходится авантюра с холодной войной, оно опомнится и отправит правящую группу вместе с ее Вождем на свалку истории. Тогда Россия сможет продолжить свой путь в направлении роста благосостояния своих граждан, развития культуры свободы, гуманизма, толерантности, демократии.

Не теория прав человека, а боль от собственных ошибок научит россиян ценить конституционные нормы.

¹¹⁶ Выездные проблемы россиян из-за санкций // Коммерсантъ. 2014. 1 октября. С. 4; Черных А., Черненко Е. Дипломатия в школьной форме // Коммерсантъ. 2014. 1 октября. С. 4.

Денисов С.А. Права человека в условиях новой холодной войны // Гуманитарная дипломатия: личность, социум, мир, права человека. Материалы Международного конвента. 4-6 декабря 2014 г. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2015. С. 107-112.

С. 107

Новая холодная война неизбежно приведет к росту ограничений прав человека и гражданина. Пострадают все права: социально-экономические, политические, личные, культурные.

Ключевые слова: холодная война, права и свободы человека и гражданина, ограничение прав и свобод

A new cold war will inevitably lead to growth restriction of the rights of man and citizen. Will suffer all rights: socio-economic, political, personal, cultural.

Keywords: cold war, the rights and freedoms of man and citizen, the restriction of rights and freedoms.

Для движения за права человека в России наступают мрачные времена. За последние 14 лет административное по своему характеру государство с недовольством смотрело на это движение, пытаясь создавать ему препятствия или поставить под свой контроль. Сейчас по нему будет нанесен страшный удар.

Ключевые слова: холодная война, права и свободы человека и гражданина, ограничение прав и свобод

Постимперский синдром в России вылился в полномасштабное реваншистское движение. Сегодня, наиболее горячие головы говорят о возможности начала Третьей мировой войны, в которой могут погибнуть миллионы людей. К этому есть определенные предпосылки. Россия полностью приватизирована главой государства. Вся ее государственная политика сводится к его единоличным решениям. Сегодня он принял решение присоединить к России Крым, завтра может решить, что Россия должна выполнить свою миссию по уничтожению США. Даже если горячую фазу Третьей мировой войны удастся избежать, то уже случившимся фактом является начало Второй холодной войны России с развитыми буржуазно-демократическими странами.

В условиях начавшейся войны права человека и гражданина, в нарушении ст. 2 Конституции РФ, отходят на второй план. Высшую ценность в России вновь приобрело величие державы, необходимость победы над внешними и внутренними врагами, забота о сохранении власти вождя.

Потерпевшими от Второй холодной войны окажутся все права человека и гражданина.

С. 108

Сегодня ясно, что Россия «наступает на те же грабли», что и СССР. Ее руководство решило начать второй раунд гонки вооружений. Приоритетное финансирование будет отдаваться военно-промышленному комплексу. Задачи построения социального государства (ст. 7 Конституции РФ) теряют свою актуальность. По остаточному принципу государство будет выполнять свои обязательства в области медицины (ст. 41 Конституции РФ) и образования (ст. 43 Конституции РФ).

Одним из следствий Второй холодной войны является начавшийся экономический кризис, который может затянуться на десятилетие. Для наполнения бюджета государству потребуется увеличить налоговую нагрузку на население, что приведет к ограничению права на предпринимательство (ст. 34 Конституции РФ), росту безработицы, снижению доходов населения (ст. 37 Конституции РФ). Естественно, части людей придется урезать свои планы по улучшению жилищных условий (ст. 40 Конституции РФ).

Глава российского государства в 2014 г. наглядно показал, что он непредсказуем. Все поняли, что от российского государства нельзя ожидать прописанных в Конституции РФ гарантий ни для предпринимателей (ст. 8 Конституции РФ), ни для частных собственников вообще (ст. 35 Конституции РФ). В результате из России выводится не только иностранный капитал, но и свой отечественный, а стоимость кредитов выросла, в силу роста политических рисков.

Реализация лозунга «Все для фронта, все для победы!» потребует сокращения реального финансирования социальных программ: социального обеспечения по возрасту, по инвалидности (ст. 39 Конституции РФ), расходов на поддержание семьи (ст. 38 Конституции РФ). Конечно, в количественном выражении расходы на эти цели не уменьшатся, но высокая инфляция обесценит выделяемые финансовые средства. Инфляция будет «съедать» накопления людей в банках и пенсионных фондах.

Война повышает уровень терпимости населения к посягательству на его права. Люди соглашаются с тем, что она требует издержек и напряжения сил, что они должны пожертвовать часть своих прав для победы над сильным врагом.

В качестве потерпевших, от проводимой государственной политики, окажутся личные права и свободы людей. Давно известно, что в условиях, когда страна ведет какие-то войны, резко возрастает агрессивность ее населения, больше совершается преступлений против жизни и здоровья людей, растет уличная преступность (посягательства на права, закрепленные в ст. 20, 21, 22 Конституции РФ). Это связано не только с тем, что человеческая жизнь, неприкосновенность

С. 109

личности в условиях войны перестает быть высокой ценностью, но и с тем, что война поставляет в страну людей, для которых убийство и насилие является профессией. Ясно, что через открытую границу с Украиной в Россию идут не только беженцы, но и оружие.

В условиях войны, пусть даже холодной, формируется особая духовная культура. Человек рассматривается как живая сила, как средство для победы страны в развязанной войне. Многих в России не только не смущает, что война в Украине уже унесла тысячи жизней, но они требуют ее продолжения.

В условиях холодной войны права человека перестают быть универсальными. Люди делятся на своих и врагов. О правах последних - ни кто заботиться не собирается. Идеи гуманизма, толерантности объявляются вражескими ценностями, мешающими идти к победе. Странники мира объявляются врагами страны. Патриотизм рассматривается не как любовь к своей Родине, а как ненависть к соседям.

Государственная пропаганда пытается вытеснить в людях чувство собственного достоинства чувством гордости за великую Россию, которую боятся во всем мире. Стремление к миру и дружбе с соседями (Преамбула Конституции РФ) пытаются заместить варварским чувством превосходства над слабым.

Быстрое усвоение культуры прав человека в 1990-е гг. в России было отчасти связано с подражанием развитым, демократическим странам Запада. В условиях, когда страна ведет холодную войну с этими странами, этот фактор развития движения за права человека работать не может. Одновременно, большая часть пропагандистской политики государства сегодня направлена на формирование ненависти ко всем западному. Основной целью этой пропаганды, по мнению автора, является подрыв авторитета таких ценностей, как гуманизм, толерантность, демократия, республика, правовое государство.

Правозащитники в условиях холодной войны начинают рассматриваться как вражеские лазутчики. Все это, конечно, приведет к тому, что большинство участников движения за права человека, в ближайшие годы, покинет его. В нем останутся только наиболее убежденные в необходимости своей миссии люди.

В условиях противостояния Европе и Западу, Россия объявляется особой цивилизацией, в которой не должны действовать универсальные права человека и гражданина. Эта идеология эффективно используется в мусульманском мире и некоторых странах Азии. Под предлогом исключительности, предлагается отказаться от соблюдения ряда прав человека и гражданина, которые в ст. 17 Конституции РФ называются общепризнанными. Естественно, если

С. 110

мы особые, то в этом случае мировое сообщество не может указывать нашей правящей группе на несоблюдение ряда универсальных прав человека. Зачем нам общегуманитарные нормы о содержании лиц в местах лишения свободы, о свободе вероисповедания, о политических правах граждан? В условиях холодной войны правящей группе страны легче отстаивать тезис, о том, что ее суверенитет над населением имеет большее значение, чем права человека и гражданина.

Наибольшие потери от холодной войны понесут, конечно, политические права граждан. В нынешних условиях глава государства становится Вождем «осажденной крепости». Сохранение его власти является условием выдерживания осады. Таким образом, использование права выбирать и быть избранным (ст. 32 Конституции РФ) в целях смены правящей группы сегодня откровенно объявляется враждебной для страны деятельностью. Еще более опасным для страны объявляется использование конституционного права собирать мирно (ст. 31 Конституции РФ).

Усиливается недовольство ст. 13 Конституции РФ, запрещающей государству навязывать обществу какую-либо идеологию. «Солдаты холодной войны» требуют вернуть страну к тоталитаризму, к тому, чтобы государственные чиновники определяли, какая идеология полезна для России, а какая вредна и должна быть запрещена. В условиях холодной войны вполне оправданными считаются действия по борьбе с инакомыслием и инакомыслящими. Нарушения ч. 1 ст. 29 Конституции РФ (свобода мысли и слова) стали нормой. Независимые от государства средства массовой информации в России давно стали исключением из общего правила (ограничение свободы массовой информации, предусмотренной ч. 5 ст. 29 Конституции РФ). Сейчас, можно ожидать их полной ликвидации. Как известно, вынашиваются планы отключения населения России от всемирной сети или существенной фильтрации информации, поступающей из нее. В условиях войны, стране не нужны журналисты, ей нужны умелые пропагандисты, способные доказывать, что в России все замечательно, что ею правит мудрый Вождь.

Естественно, ни о каком праве на получение информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) в условиях холодной войны не может быть и речи. Неизбежной частью холодной войны является информационная и психологическая война. Государство систематически осуществляет дезинформацию населения, эффективно манипулирует общественным сознанием.

Политические права и свободы могут действовать только в условиях демократии и республики. Холодная война неизбежно ускорит возвращение России к тоталитаризму и культу личности Вождя.

С. 111

Существенному ограничению в условиях холодной войны подвергается свобода литературного, художественного и научного творчества (ст. 44 Конституции РФ). Преподаватели вузов, учителя школ, поэты, писатели превращаются в «солдат холодной войны», которые должны работать на победу. Они больше не свободные люди. У них есть командиры, которые отдают им обязательные для исполнения приказы. Свободомыслие становится наказуемым. Перед ними ставится задача мобилизации населения на борьбу с врагами. Например, в исторической науке отменяется принцип истинности и беспристрастности (объективности). Историк должен на примерах из прошлого показывать героизм российского народа в борьбе с врагами. Своими исследованиями он должен воспитывать в молодом поколении чувство патриотизма и готовность отдать жизнь за величие России. Все гуманитарии должны верить сами и убеждать население в том, что правящая группа во главе с Вождем ведет Россию к победе и враг будет разбит. Разговоры о том, что у России нет достаточных средств для победы в холодной войне, сегодня признаются неуместными. Правильной идеологией сегодня объявляется славянофильство и евразийство. Западничество рассматривается как идеология врага, а его носители «пятой колонной».

Ограничение доступа к культурным ценностям (нарушение ч. 2 ст. 44 Конституции РФ) в условиях мобилизации толпы на войну с инакомыслием, можно осуществлять не только через государственные органы, но и через экзальтированных активистов, о которых уже было сказано выше (российский вариант «штурмовиков»). Они уже сегодня решают, что можно, а что нельзя смотреть людям в театрах, на эстрадных площадках и в кино. Контроль над людьми, осуществляемый толпой более эффективен, чем контроль со стороны государственного аппарата. Естественно, поведение толпы будет направляться из определенных кабинетов. Эти технологии хорошо действовали в коммунистическом Китае в 1950-1970-е гг.

Рост изоляции страны от мирового сообщества (сокращение культурного и научного обмена) неизбежно приведет к ограничению доступа россиян к мировым достижениям науки и культуры (ограничение действия ч. 2 ст. 44 Конституции РФ).

В целом следует сделать вывод, что переход к состоянию холодной войны является большой победой российской бюрократии над российским обществом. В 2011 г. казалось, что оно совсем вышло из-под влияния бюрократического государства и вот-вот заявит о своей претензии на власть. Но сегодня, бюрократия взяла реванш и с помощью управляемой толпы способна восстановить тоталитарный порядок в России, покончить с независимым от нее правозащитным движением в стране. Население, чьи права урезаются,

С. 112

с одной стороны является потерпевшим, а с другой стороны, как при мошенничестве, пособником антиконституционных деяний.

Навряд ли удастся превратить Россию в Северную Корею или Иран. Население России заражено идеологией потребительства. Как только оно увидит, в какую цену ему обходится авантюра с холодной войной, оно опомнится и отправит правящую группу вместе с ее Вождем на свалку истории. Тогда Россия сможет продолжить свой путь в направлении роста благосостояния своих граждан, развития культуры свободы, гуманизма, толерантности, демократии. Не теория прав человека, а боль от собственных ошибок научит россиян ценить конституционные нормы.

12. Денисов С.А. Конституционный Суд РФ в механизме российского административного государства

Выступление на конференции в ноябре 2014 г. в МГУ

В своих исследованиях автор выделяет особый идеальный тип административного государства¹¹⁷. Это государство обеспечивает экономическую, политическую и духовную власть над обществом административного класса (государственной бюрократии). Власть бюрократии осуществляется посредством редистрибутивной экономики, монархической формы правления, недемократического политического режима.

Современное российское государство, не смотря на некоторые изменения в постсоветский период, в основном, имеет черты административного типа.

Какое же место Конституционный Суд РФ занимает в механизме этого административного государства? Автор не работал в этом Суде и может судить о нем только по внешним результатам его деятельности. Поэтому в данной работе речь пойдет не о самом Суде, а о том, какое впечатление он производит на внешнего наблюдателя. Большинство высказываний носит гипотетический характер.

1. По мнению автора, Конституционный Суд в России был создан не для поддержания конституционного строя в России, а для того, чтобы показать, что Россия является современным европейским государством. Подражательность была очень характерна для России 1990-х гг. Другими словами, главная функция Конституционного Суда РФ, по мнению автора, была и остается имиджевой. Он должен в первую очередь создавать видимость того, что в России осуществляется охрана норм Конституции РФ. С этой функцией Конституционный Суд эффективно справляется. Конституция РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» закрепляют достаточно широкий набор полномочий Суда. Довольно редко можно услышать мнение, что Суд не защищает Конституцию РФ. Замечания о том, что некоторые решения Конституционного Суда не исполняются, обычно относят к категории «отдельных недостатков» на фоне успешной деятельности Суда. О зависимости Суда от Президента РФ так же говорят очень редко.

2. Вторая задача Конституционного Суда, по мнению автора, заключается в реализации патерналистской функции российского государства. Конституционный Суд достаточно часто встает на защиту социально-экономических права россиян. Российское административное государство старается заручиться поддержкой малоимущей части населения, которое в обмен на заботу о нем поддерживает отношения подданства, а не гражданства.

3. Третьей функцией Конституционного Суда РФ, по мнению автора, является оправдание неконституционной деятельности государства, его органов и должностных лиц. Используя свой авторитет и официальное положение, в ряде своих решений Конституционный Суд РФ легализовал движения страны к монархии (Постановления от 31 июля 1995 г. № 10-П; от 22 апреля 1996 г. № 10-П; от 30 апреля 1996 г. N 11-П; от 11 декабря 1998 г. № 28-П; от 1 декабря 1999 г. № 17-П; от 25 июня 2001 г. № 9-П; от 4 апреля 2002 г. N 8-П; от 21 декабря 2005 г. № 13-П), устранению конкуренции и разделения властей в политической сфере жизни, ограничению политических конституционных прав и свобод граждан (Постановления от 1 февраля 2005 г. N 1-П; от 16 июля 2007 г. N 11-П; от 8 апреля 2014 г. № 10-П; Определения от 2 апреля 2009 № 484-О-П; от 1 июня 2010 № 705-О-О; Постановления от 11 июня 2003 года № 10-П; от 21 декабря 2005 г. № 13-П; от 16 июня 2006 г. № 7-П; от 21 марта 2007 г.; от 18 мая 2011 г.; от 15 апреля 2014 г. № 11-П), переход страны от федерализма к имперскому типу управления провинциями (реколонизацию России) (Постановления от 18 января 1996 г. № 2-П; от 30 апреля 1996 г. № 11-П; от 7 июня 2000 г. № 10-П; от 23 апреля 2004 г. № 8-П; от 1 февраля 2005 г. № 1-П; от 21 декабря 2005 г. № 13-П). Фактически Конституционный Суд открыл дорогу для формирования в России режима личной власти В.В. Путина. Ранее автор написал об этом несколько статей¹¹⁸.

Используя расширительное или ограничительное толкование норм Конституции, Конституционный Суд изменял ее содержание в интересах административного класса. Правящая группа не всегда может действовать открыто, вводить поправки в текст Конституции РФ. Это привлекает внимание всего мира. Действия Конституционного Суда меньше бросаются в глаза.

Конституционный Суд РФ сформулировал несколько правовых позиций, оказав неоценимую услугу административному государству. В ряде своих решений он представил как конституционный общедозволительный тип регулирования деятельности органов власти в России: «все, что прямо не запрещено – то разрешено». Таким образом, он отверг принцип правового государства: «все что прямо не разрешено – то запрещено». Это открыло дорогу для безмерного расширения полномочий государственных органов, особенно полномочий Президента РФ. Конституционный Суд поддержал принцип полицейского государства, согласно

¹¹⁷ Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.

¹¹⁸ Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8; Он же. Конституционность решений Конституционного Суда РФ // Ученые записки юридического факультета. Вып. 29 (39). Санкт Петербург: Издательство Санкт Петербургского государственного экономического университета, 2013. С. 103-107; Он же. Аргументация правовых документов, оправдывающая власть и деятельность правителя и управленческих групп // Юридическая техника. Ежегодник. № 7. Ч. 1. Третьи Бабаевские чтения. «Юридическая аргументация: теория, практика, техника». Нижний Новгород. 2013. С. 110-117; Он же. Конституционные ценности как основа для толкования норм Конституции РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 14-21.

которому поведение подданных должно быть максимально урегулированным со стороны государства. При этом, законодатель не должен доказывать необходимость ограничения прав человека и гражданина, если это касается политических прав и свобод. Суд исходит из презумпции его добросовестности.

В некоторых случаях, Конституционный Суд РФ вынужден помогать укреплять власть административного класса, поскольку этого требуют нормы самой Конституции РФ, закрепляющие сверх высокую власть Президента РФ (ст. 80), чрезмерную централизацию власти (ст. 4, ч.3 ст. 5, ст. 67, 71 и 72) и возможность произвольного ограничения прав человека (ч. 3 ст. 55).

4. При всем при этом, по мнению автора, Конституционный Суд РФ нельзя признать идеальным винтиком в механизме административного государства. Множество его решений, не касающихся политических вопросов, пронизано духом свободы и гуманизма. Они «развращают» российскую интеллектуальную элиту, дают ей основу для критики российского административного государства и общества.

Подрывом основ административного государства можно считать принятие Конституционным Судом РФ решений, направленных на защиту личных прав человека. Особенно много нелестных слов в адрес Суда, наверно, могли бы сказать работники репрессивного аппарата. Решения Конституционного Суда РФ явно затрудняли им жизнь, мешали по упрощенной схеме с наименьшими трудовыми затратами бороться с теми, кто по их мнению, причинял ущерб государству.

В значительной степени подрывное значение для административного государства имеют особые мнения судей Конституционного Суда РФ. Они разрушают монистическое мышление, типичное для административных государств. В них сохраняются и поддерживаются конституционные идеалы. Те немногие россияне, которые являются носителями конституционной идеи, чувствуют себя не столь одинокими, когда читают эти особые мнения. Они позволяют хоть как-то поддерживать дух конституционализма в России.

На то, что руководство российского государства не вполне довольно нынешним составом Конституционного Суда, указывают законодательные меры, нацеленные на то, чтобы затруднить работу Суда, сделать ее менее эффективной. Примером является ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О конституционном Суде РФ» от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ¹¹⁹.

5. Естественно, возникает вопрос, как российское административное государство обеспечивает встраивание Конституционного Суда РФ в свой механизм?

Юристы-позитивисты утверждают, что в России не действует прецедентное право. Но, думаю, судьи Конституционного Суда РФ не забывают октябрь 1993 г., когда принятое Судом решение, не удовлетворяющее главу государства, привело к приостановлению деятельности Суда и угрозе его ликвидации. И судьям и всему обществу было наглядно показано, «кто в доме хозяин». Из данного прецедент ясно вытекает норма: «При вынесении решений Конституционный Суд РФ должен руководствоваться Конституцией РФ и мнением Верховной власти».

ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г.¹²⁰ ввел новый порядок, при котором Председателя Конституционного Суда и его заместителей подбирает Президент РФ. Таким образом, у судей Конституционного Суда появилось полноправное начальство, назначаемое «сверху». Без одобрения Председателя Суда судья не может получить высший квалификационный класс судьи, звание заслуженного юриста. Это одобрение надо заслужить. Таким образом, судьи превратились в чиновников.

Россия не является правовым государством. Здесь преданные кадры, а не нормы Конституции и законов решают все. Администрация Президента РФ тщательно следят за тем, каков состав Конституционного Суда РФ. Наличие в его составе нескольких судей не вполне лояльных правящей группе не портит дело, а наоборот, создает имидж независимости Конституционного Суда.

Для того чтобы судьи Конституционного Суда РФ знали, что и для них существует «красная линия» в 2010 г. был создан прецедент. Судья А. Кононов, после откровенных интервью в печати вынужден был подать заявление об отставке.

Автору неизвестно, насколько судьи КС РФ меркантильны и значимыми ли для них являются материальные блага, которые они получают по воле Верховной власти. У обычного человека, получение таких благ неизбежно вызвало бы чувство ответной благодарности к тем, кто милостиво предоставил их.

Можно предположить, что значительное влияние на работу Конституционного Суда РФ оказывает его Председатель В.Д. Зорькин. Судья по всему, он обладает высоким авторитетом и его мнение значимо для судей. По многочисленным выступлениям в печати можно сделать вывод, что В.Д. Зорькин должен вполне устраивать правящую группу. Он поддерживает сложившееся монархическое правление в России, демонстрирует элитистские убеждения, боится предоставления свобод гражданскому обществу¹²¹.

Судьи Конституционного Суда РФ выросли в условиях административного общества, идеология которого чужда конституционализму. Знакомство с западными конституционными идеями должно было потеснить с детства привитые неконституционные ценности, но совершенно вытеснить их из сознания не

¹¹⁹ Российская газета. 2010. 10 ноября. С. 16.

¹²⁰ Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.

¹²¹ Зорькин В.Д. В Хаосе нет морали // Российская газета. 2012. 11 декабря. С. 9; Зорькин В.Д. Дух закона // Российская газета. 2011. 12 декабря. С. 1, 3; Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля. С. 12.

могло. Конечно, мы можем только догадываться, чем руководствуются судьи, когда выносят решения, обеспечивающие интересы административного государства.

Прежде всего, можно предположить, что большинство судей Конституционного Суда РФ идентифицируют себя с правящим бюрократическим классом, а не с гражданским обществом. Видимо, как и В.Д. Зорькин, они боятся этого общества и, наоборот, их совсем не пугает усиление власти главы государства и подчиненного ему бюрократического аппарата. Поэтому, вместо поддержания основного конституционного принципа ограниченного правления, они принимают решения, направленные на сокращение ограничений, особенно если это касается Верховной власти.

Видимо, не чуждо судьям Конституционного Суда РФ и убеждение, что Россия не Европа. Она, как и мусульманские страны, может требовать для себя исключений в действии универсальных прав и свобод человека и гражданина, ссылаясь на культурные и национальные особенности.

А. Шайо отмечает, что общества переходят к республике только тогда, когда сталкиваются с негативными свойствами единоличного правителя¹²². В России до сих пор, общество позитивно смотрело на главу государства. Наверно это очарование монархическим правлением проникло и в сознание судей Конституционного Суда РФ. В результате, они посчитали, что расширение полномочий Президента РФ, не повредит России.

Из некоторых решений можно сделать вывод, что большинство судей Конституционного Суда РФ смотрят на Конституцию РФ, как на основной закон страны. Им чужды идеи свободы, ограниченного правления. Поэтому они без смущения расширяют полномочия органов власти, особенно Президента РФ. Некоторые действующие судьи и судьи в отставке выказывают явную преданность верховенству принципа суверенитета государства по отношению к принципу прав человека¹²³. «Наши людишки! Что хотим с ними то и делаем!».

Очевидно, что если Конституционный Суд РФ будет принимать решения, которые входят в острый конфликт с интересами административного класса, то они останутся просто не реализованными. Принятие таких решений будет только подрывать авторитет Суда, указывать на его безвластие. Поэтому, можно предположить, что судьи Конституционного Суда при принятии решения думают, стоит ли поддерживать те нормы Конституции, которые трудно реализовать (о демократии, о республике)?

Судьи Конституционного Суда РФ и конституционалисты понимают, что для сохранения существующего института Конституционного Суда необходимо идти на компромиссы и отступать от конституционных норм. Если Конституционный Суд РФ будет ликвидирован Президентом, то движению России к конституционному строю будет нанесен еще больший урон. Поэтому сегодня лавирование между требованиями Президента (всей административной системы государства) и требованиями конституционных норм вполне оправдано.

Принимать решения, выгодные административному государству России, позволяет мысль о том, что Конституционный Суд РФ должен служить не конституционным идеалам, а конкретному тексту Конституции. При отсутствии конституционных идеалов, этот текст можно толковать довольно широко. Закрадывается мысль, что большинство судей Конституционного Суда РФ твердо стоят на позициях юридического позитивизма (право – это воля государства) и далеки от аксиологических подходов. Может быть, им далек и социологический подход. Они мало задумываются над тем, как их решения отзовутся в реальной правовой жизни.

Оправдать отход от конституционных идеалов можно ссылаясь на то, что Конституция РФ принята «на вырост». Многие ее нормы сегодня не актуальны и противоречат требованиям дня. На это прямо сделана ссылка в Постановлении КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П¹²⁴.

Неразрешимым для постороннего наблюдателя, но очень интересным является вопрос о том, насколько судьи умышленно отходят в своих решениях от конституционных норм? Известно, что большинство осужденных отказываются признать себя виновными. Наверно большинство судей так же находят основания для того, чтобы оправдать свое поведение особым толкованием Конституции или иными высокими побуждениями.

Итак, из сказанного можно сделать вывод, что Конституционный Суд РФ является элементом механизма административного государства, обеспечивающим власть административного класса. Последний не вполне доволен работой Суда и принимает меры к тому, чтобы обеспечить его большую управляемость и отзывчивость на политические требования времени.

Сокращенный текст для печати:

In the author's opinion, the Constitutional Court of the Russian Federation is a part of the mechanism administrative type state. It performs the following functions: branding, paternalistic. The Court legalizes the policy of the state. The state shall take measures to strengthen the control of the Court. Wemustconsidertheconscienceofthejudges.

¹²²Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 13.

¹²³Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или утраченные иллюзии // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 3, 8.

¹²⁴СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

Key word: Constitutional Court of Russia, function of Court, the administration of Court, the conscience of the judges

В своих исследованиях автор выделяет особый идеальный тип административного государства (Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.). Это государство обеспечивает экономическую, политическую и духовную власть над обществом административного класса (государственной бюрократии). Власть бюрократии осуществляется посредством редиистрибутивной экономики, монократической формы правления, недемократического политического режима.

Современное российское государство, не смотря на некоторые изменения в постсоветский период, в основном, имеет черты административного типа.

Какое же место Конституционный Суд РФ занимает в механизме этого административного государства?

По мнению автора, Конституционный Суд в России был создан не для поддержания конституционного строя в России, а для того, чтобы показать, что Россия является современным европейским государством. Подражательность была очень характерна для России 1990-х гг. Другими словами, главная функция Конституционного Суда РФ, по мнению автора, была и остается имиджевой. Он должен в первую очередь создавать видимость того, что в России осуществляется охрана норм Конституции РФ. С этой функцией Конституционный Суд эффективно справляется. Конституция РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» закрепляют достаточно широкий набор полномочий Суда. Довольно редко можно услышать мнение, что Суд не защищает Конституцию РФ.

Вторая задача Конституционного Суда, по мнению автора, заключается в реализации патерналистской функции российского государства. Конституционный Суд достаточно часто встает на защиту социально-экономических права россиян. Российское административное государство старается заручиться поддержкой малоимущей части населения, которое в обмен на заботу о нем поддерживает отношения подданства, а не гражданства.

Третьей функцией Конституционного Суда РФ, по мнению автора, является оправдание неконституционной деятельности государства, его органов и должностных лиц. Используя свой авторитет и официальное положение, в ряде своих решений Конституционный Суд РФ легализовал движения страны к монократии (Постановления от 31 июля 1995 г. № 10-П; от 22 апреля 1996 г. № 10-П; от 30 апреля 1996 г. № 11-П; от 11 декабря 1998 г. № 28-П; от 1 декабря 1999 г. № 17-П; от 25 июня 2001 г. № 9-П; от 4 апреля 2002 г. № 8-П; от 21 декабря 2005 г. № 13-П), устранению конкуренции и разделения властей в политической сфере жизни, ограничению политических конституционных прав и свобод граждан (Постановления от 1 февраля 2005 г. № 1-П; от 16 июля 2007 г. № 11-П; от 8 апреля 2014 г. № 10-П; Определения от 2 апреля 2009 № 484-О-П; от 1 июня 2010 № 705-О-О; Постановления от 11 июня 2003 года № 10-П; от 21 декабря 2005 г. № 13-П; от 16 июня 2006 г. № 7-П; от 21 марта 2007 г.; от 18 мая 2011 г.; от 15 апреля 2014 г. № 11-П), переход страны от федерализма к имперскому типу управления провинциями (Постановления от 18 января 1996 г. № 2-П; от 30 апреля 1996 г. № 11-П; от 7 июня 2000 г. № 10-П; от 23 апреля 2004 г. № 8-П; от 1 февраля 2005 г. № 1-П; от 21 декабря 2005 г. № 13-П). Фактически Конституционный Суд открыл дорогу для формирования в России режима личной власти В.В. Путина.

Используя расширительное или ограничительное толкование норм Конституции, Конституционный Суд изменял ее содержание в интересах административного класса. Правящая группа не всегда может действовать открыто, вводить поправки в текст Конституции РФ. Это привлекает внимание всего мира. Действия Конституционного Суда меньше бросаются в глаза.

Конституционный Суд РФ сформулировал несколько правовых позиций, оказав неоценимую услугу административному государству. В ряде своих решений он представил как конституционный общедозволительный тип регулирования деятельности органов власти в России: «все, что прямо не запрещено – то разрешено». Таким образом, он отверг принцип правового государства: «все что прямо не разрешено – то запрещено». Это открыло дорогу для безмерного расширения полномочий государственных органов, особенно полномочий Президента РФ. Конституционный Суд поддержал принцип полицейского государства, согласно которому поведение подданных должно быть максимально урегулированным со стороны государства. При этом, законодатель не должен доказывать необходимость ограничения прав человека и гражданина, если это касается политических прав и свобод. Суд исходит из презумпции его добросовестности.

В некоторых случаях, Конституционный Суд РФ вынужден помогать укреплять власть административного класса, поскольку этого требуют нормы самой Конституции РФ, закрепляющие сверх высокую власть Президента РФ (ст. 80), чрезмерную централизацию власти (ст. 4, ч.3 ст. 5, ст. 67, 71 и 72) и возможность произвольного ограничения прав человека (ч. 3 ст. 55).

При всем при этом, по мнению автора, Конституционный Суд РФ нельзя признать идеальным винтиком в механизме административного государства. Множество его решений, не касающихся политических вопросов, пронизано духом свободы и гуманизма. Они «развращают» российскую интеллектуальную элиту, дают ей основу для критики российского административного государства и общества.

Подрывом основ административного государства можно считать принятие Конституционным Судом РФ решений, направленных на защиту личных прав человека. Особенно много нелестных слов в адрес Суда,

наверно, могли бы сказать работники репрессивного аппарат. Решения Конституционного Суда РФ явно затрудняли им жизнь.

Подрывное значение для административного государства часто имеют особые мнения судей Конституционного Суда РФ. Они разрушают монистическое мышление, типичное для административных государств. В них сохраняются и поддерживаются конституционные идеалы.

Руководство российского государства явно не вполне довольны нынешним составом Конституционного Суда и принимает законодательные меры, нацеленные на то, чтобы затруднить работу Суда, сделать ее менее эффективной. Примером является ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О конституционном Суде РФ» от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ (Российская газета. 2010. 10 ноября. С. 16.).

Естественно, возникает вопрос, как российское административное государство обеспечивает встраивание Конституционного Суда РФ в свой механизм?

Юристы-позитивисты утверждают, что в России не действует прецедентное право. Но, думаю, судьи Конституционного Суда РФ не забывают октябрь 1993 г., когда принятое Судом решение, не удовлетворяющее главу государства, привело к приостановлению деятельности Суда и угрозе его ликвидации. Из данного прецедент ясно вытекает норма: «При вынесении решений Конституционный Суд РФ должен руководствоваться Конституцией РФ и мнением Верховной власти».

ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. (Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.) ввел новый порядок, при котором Председателя Конституционного Суда и его заместителей подбирает Президент РФ. Таким образом, у судей Конституционного Суда появилось полноправное начальство, назначаемое «сверху». Без одобрения Председателя Суда судья не может получить высший квалификационный класс судьи, звание заслуженного юриста. Таким образом, судьи превратились в чиновников.

Администрация Президента РФ тщательно следят за тем, каков состав Конституционного Суда РФ. Для того чтобы судьи Конституционного Суда РФ знали, что и для них существует «красная линия» в 2010 г. был создан прецедент. Судья А. Кононов, после откровенных интервью в печати, вынужден был подать заявление об отставке.

Автору неизвестно, насколько судьи Конституционного Суда РФ меркантильны и значимыми ли для них являются материальные блага, которые они получают по воле Верховной власти. У обычного человека, получение таких благ неизбежно вызвало бы чувство ответной благодарности к тем, кто милостиво предоставил их.

Можно предположить, что значительное влияние на работу Конституционного Суда РФ оказывает его Председатель В.Д. Зорькин. Судья по всему, он обладает высоким авторитетом и его мнение значимо для судей. По многочисленным выступлениям в печати можно сделать вывод, что В.Д. Зорькин должен вполне устраивать правящую группу. Он поддерживает сложившееся монархическое правление в России, демонстрирует этактиские убеждения, боится предоставления свобод гражданскому обществу (Зорькин В.Д. В Хаосе нет морали // Российская газета. 2012. 11 декабря. С. 9; Зорькин В.Д. Дух закона // Российская газета. 2011. 12 декабря. С. 1, 3; Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля. С. 12.).

Судьи Конституционного Суда РФ выросли в условиях административного общества, идеология которого чужда конституционализму. Знакомство с западными конституционными идеями должно было потеснить с детства привитые неконституционные ценности, но совершенно вытеснить их из сознания не могло.

Прежде всего, можно предположить, что большинство судей Конституционного Суда РФ идентифицируют себя с правящим бюрократическим классом, а не с гражданским обществом. Видимо, как и В.Д. Зорькин, они боятся этого общества и, наоборот, их совсем не пугает усиление власти главы государства и подчиненного ему бюрократического аппарата. Поэтому они принимают решения, направленные на сокращение ограничений полномочий государственного аппарата, особенно если это касается Верховной власти. Общества переходят к республике только тогда, когда сталкивается с негативными свойствами единоличного правления. В России до сих пор, общество позитивно смотрело на главу государства. Наверно это очарование монархическим правлением проникло и в сознание судей Конституционного Суда РФ.

Видимо, не чуждо судьям Конституционного Суда РФ и убеждение, что Россия не Европа. Она, как и мусульманские страны, может требовать для себя исключений в действии универсальных прав и свобод человека и гражданина, ссылаясь на культурные и национальные особенности.

Из некоторых решений можно сделать вывод, что большинство судей Конституционного Суда РФ смотрят на Конституцию РФ, как на основной закон страны. Им чужды идеи свободы, ограниченного правления. Некоторые действующие судьи и судьи в отставке выказывают явную преданность верховенству принципа суверенитета государства по отношению к принципу прав человека (Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или утраченные иллюзии // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 3, 8.). «Наши людишки! Что хотим с ними то и делаем!».

Очевидно, что если Конституционный Суд РФ будет принимать решения, которые входят в острый конфликт с интересами административного класса, то они останутся просто не реализованными. Принятие таких решений будет только подрывать авторитет Суда, указывать на его безвластие. Поэтому, можно предположить, что судьи Конституционного Суда при принятии решения думают, стоит ли поддерживать те нормы Конституции, которые трудно реализовать (о демократии, о республике)?

Судьи Конституционного Суда РФ и конституционалисты понимают, что для сохранения существующего института Конституционного Суда необходимо идти на компромиссы и отступать от конституционных норм. Если Конституционный Суд РФ будет ликвидирован Президентом, то движению России к конституционному строю будет нанесен еще больший урон. Поэтому сегодня лавирование между требованиями Президента (всей административной системы государства) и требованиями конституционных норм вполне оправдано.

Принимать решения, выгодные административному государству России, позволяет мысль о том, что Конституционный Суд РФ должен служить не конституционным идеалам, а конкретному тексту Конституции. При отсутствии конституционных идеалов, этот текст можно толковать довольно широко. Закрадывается мысль, что большинство судей Конституционного Суда РФ твердо стоят на позициях юридического позитивизма (право – это воля государства) и далеки от аксиологических подходов. Может быть, им далек и социологический подход. Они мало задумываются над тем, как их решения отзовутся в реальной правовой жизни.

Оправдать отход от конституционных идеалов можно ссылаясь на то, что Конституция РФ принята «на вырост». Многие ее нормы сегодня не актуальны и противоречат требованиям дня.

Неразрешимым для постороннего наблюдателя, но очень интересным является вопрос о том, насколько судьи умышленно отходят в своих решениях от конституционных норм?

Итак, из сказанного можно сделать вывод, что Конституционный Суд РФ является элементом механизма административного государства, обеспечивающим власть административного класса. Последний не вполне доволен работой Суда и принимает меры к тому, чтобы обеспечить его большую управляемость и отзывчивость на политические требования времени.

Литература / использованные источники

1. ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. 2009. 4 июня. С. 2.
2. ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О конституционном Суде РФ» от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2010. 10 ноября. С. 16.
3. Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.
4. Зорькин В.Д. В Хаосе нет морали // Российская газета. 2012. 11 декабря. С. 9.
5. Зорькин В.Д. Дух закона // Российская газета. 2011. 12 декабря. С. 1, 3.
6. Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля. С. 12.
7. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или утраченные иллюзии // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 3, 8.

13. Денисов С.А. Конституционность федерального законодательства о местном самоуправлении // Вестник гуманитарного университета. 2014. № 3(6). Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2014. С. 71-81

Are the federal statutes establishing local self-government constitutional?

С. 71

Нормы Конституции РФ, закрепляющие местное самоуправление являются декларативными. Нормы законов России существенно ограничивают автономию местных общин. Но это, часто, необходимо для ограничения произвола местной и региональной бюрократии.

Ключевые слова: Конституция России, местное самоуправление, федеральные законы, ограничение автономии местных общин.

Abstract

The norms of the Russian Constitution, establishing local self-government are declarative. The provisions of federal statutes significantly limit the autonomy of local communities. But it's often necessary to limit the arbitrariness of local and regional bureaucracy.

Key board: Russian Constitution, local self-government, federal statutes, limit the autonomy of communities.

Конституция РФ дает широчайшие права местным общинам в России. Она закрепляет максимально возможную местную автономию, какая существует только в Великобритании. Однако, как и многие другие положения Конституции РФ, нормы о местном самоуправлении оказываются декларативными. Они не могут реализоваться в России по многим причинам.

В задачи этой статьи входит выявление норм федерального законодательства, которые, по мнению автора, не соответствуют требованиям Конституции РФ, нейтрализуют ее нормы.

1. Ст. 12 Конституции РФ требует от государства признания и гарантирования местного самоуправления. Это предполагает, что местное самоуправление уже существует в России и его надо только признать. Но на деле этот факт отсутствовал в 1993 г. и отсутствует до сих пор. Советское государство уничтожило земское самоуправление и ввело вместо него государственное управление на местах. За прошедшие десятилетия население привыкло к патерналистской опеке со стороны квази-партии и государства и забыло, что такое местное самоуправление. Оно не желает брать на себя ответственность за решение местных дел и добровольно отдает себя в руки бюрократии. Декларацией автономии местных органов власти (ст. 12 Конституции) в основном воспользовалась местная бюрократия, которая сплошь и рядом стала вступать в конфликт за власть с региональной бюрократией. Российскому государству после 1993 г. пришлось искусственно создавать отношения местного самоуправления, принимая законы о местном самоуправлении, подробно регулирующие эти отношения, и тем самым нарушающие Конституцию РФ. Местные органы власти не имеют достаточной поддержки среди

С. 72

населения и не могут отстоять свою автономию без опоры на федеральное законодательство. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 25 мая 2014 г.) [1] (далее – ФЗ № 131), в определенной степени, вынужденно нарушает Конституцию РФ, включая в себя наряду с общими принципами множество норм, подробно регулирующих формы организации власти на местах, права населения и полномочия местных органов власти. Это явное нарушение п. «н» ч. 1 Статья 72 Конституции РФ, которая предоставляет полномочия Российской Федерации и субъектам Российской Федерации совместно устанавливать только общие принципы организации местного самоуправления. Конкретные нормы, регулирующие организацию самоуправления каждая община должна устанавливать самостоятельно (ст. 12; ч. 1 ст. 130; ч. ст. 131 Конституции РФ). Нарушая Конституцию, Закон, с одной стороны, пытается защитить население и органы власти на местах от произвола региональной бюрократии, а с другой стороны лишает местные общины самостоятельности, провозглашенной в Конституции РФ.

Опека федерального законодателя над населением в последние годы усилилась. ФЗ № 131 содержит в себе в 4 раза больше нормативного материала, чем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ [2].

2. Конституция РФ говорит о праве населения на местное самоуправление. ФЗ № 131 обязывает все население страны объединяться в рамках муниципальных образований (ч. 1 ст. 10). Попытки региональной бюрократии устранить муниципальную организацию населения под предлогом того, что так решило население были пресечены Конституционным Судом РФ [3]. Это правовое положение можно сравнить с обязанностью людей быть свободными и запретом им добровольно продавать себя в рабство. Демократические нормы навязываются населению России, помимо его воли. Это приводит к тому, что местное самоуправление носит формальный, декларативный характер и на деле не осуществляется. Население почти не участвует в принятии решений на местном уровне. От его имени действуют местная и государственная бюрократия, иногда местные элитные группы [4. С. 185-226].

3. По логике ст. 2, 3, 17, 18, ч. 1 ст. 131 Конституции РФ население само должно решать, в каких границах объединяться в муниципальные образования. Однако, законодатель устранил эту самостоятельность населения, поскольку оно не очень-то и защищало свою свободу. ФЗ № 131 перечислил 6 моделей территориального устройства муниципалитетов (ч. 1 ст. 10 ФЗ № 131), а региональное начальство решило, как поделить управляемую ими территорию на муниципалитеты.

Предположим, что если бы законодательство дало право общинам решить, на какой территории создавать муниципалитеты, то региональная бюрократия навязала бы им выгодное ей размежевание территории. Таким образом, получается, что лишение населения конституционного права выбора территории, на которой можно объединиться является гарантией от полного подчинения муниципалитетов региональной бюрократии. В 1990-е гг. Конституционному Суду РФ не раз приходилось вставать на защиту населения страны от произвола региональных властей, которые по своему усмотрению решали на какой территории позволить объединяться населению, а на какой – запретить [5].

Казалось бы соответствует конституционному требованию расширения свободы муниципальных общин введение в 2014 г. [6] возможности создания внутригородских муниципальных районов. Однако, фактически оно нацелено на уничтожение сильных городских муниципалитетов. Раздробление городских муниципалитетов на части давно лоббировали главы регионов. Им не нравилось, что городские элиты обладают достаточной силой (финансовой, организационной,

С. 73

профессиональной) и часто вступают с ними в конкуренцию за власть. Нередко главы крупных городов подсиживают глав регионов (Пермь, Петрозаводск, Челябинск и др.). Наконец-то законодатель уступил их давлению. Опыт Москве и Санкт-Петербургу, где такое деление на муниципальные районы в городе давно введен, показывает, что такая разбивка позволяет ослабить элиты мест и подчинить их региональной бюрократии.

ФЗ № 131 требует, чтобы при изменении границ муниципалитетов учитывалось мнение населения муниципалитетов (ст. 12). Этот неопределенный термин «учет мнения» с одной стороны призван показать демократизм отношений между государством и обществом, а с другой стороны, решать вопрос о разделе границ между муниципалитетом по воле регионального начальства. Это положение закона ни как не гарантирует защиту местной общины от произвола местной и региональной бюрократии. При современном состоянии гражданского общества в России, «мнение населения», по вопросам явно не касающимся личной жизни людей, является продуктом деятельности местного начальства.

ФЗ № 131 требует от региональных властей создавать в сельской местности крупные муниципалитеты, для того, чтобы было удобно передавать им государственные функции. Он указывает, что в сельском поселении должно быть, как правило, не менее 1000 человек, а на территориях с высокой плотностью населения, не менее 3000 человек. Маленькие деревни должны присоединяться к большим городским округам или объединяться в одно муниципальное поселение (ч. 1 ст. 11). Это хорошо показывает, что российское государство является бюрократическим, а не демократическим, как установлено в Конституции РФ (ст. 1). Здесь господствуют аргументы удобства управления населением, а не удобства самоуправления населения.

Конституционный Суд РФ отказался признать право населения решать, на какой территории ему объединяться в общину, естественным. Он указал, что этот вопрос находится в компетенции государственных органов власти [7]. Судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев в своем особом мнении обратил на это внимание и отметил, что население имеет право создавать самоуправляемые общины исходя из объективно сложившегося совместного проживания, а не по субъективной воле законодателей [8].

4. Конституция РФ указывает, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум (ч. 3 ст. 3). Ч. 2 ст. 131 Конституции ставит референдум на первое место среди форм осуществления местного самоуправления. Считается, что референдум должен проводиться по наиболее важным вопросам общественной жизни. ФЗ № 131 не поддерживает эти правовые идеи. Основные вопросы жизни общины, он предлагает решать через ее представительные органы. Он запрещает проводить референдум по принятию устава муниципалитета (ч. 10 ст. 35 и ч. 3 ст. 44), который, как раз и решает основные вопросы жизни общины. Конечно, это грубо нарушает принцип демократии, заложенный в Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П признал право населения принимать устав муниципалитета путем референдума (П. 7 установочной части) [9].

Особенностью современной России является то, что большинство ее населения представляет собой охлос, легко манипулируемый разного рода авантюристами. В этих условиях референдум может стать опасным инструментом в их руках. Как известно, референдумом часто пользовались диктаторы разных стран для придания легитимности своим решениям. Конституционное право населения может обращено против самого этого населения. Существует общее правило, в соответствии с которым решение, принятое на референдуме может быть изменено только новым референдумом. Устав муниципалитета, принятый на референдуме

С. 74

приндется изменять (дополнять) так же на референдуме. Но собрать население поселения на референдум, при современном уровне его пассивности, очень трудно, а иногда и невозможно. Таким образом, изменение устава, принятого на референдуме, становятся технически трудно осуществимым.

ФЗ № 131 устанавливает, что даже вопросы передачи населения вместе с территорией, на которой они проживают из одного муниципалитета в другой, изменение статуса муниципалитета может осуществляться властями региона с согласия или при выслушивании мнения органов власти муниципалитета (ст. 12 и 13). Для этого не нужно проводить референдум (за исключением ряда случаев, предусмотренных в ч. 2 и 3 ст. 12; ч. 5 и 7 ст. 13 ФЗ).

П. 3 ч. 10 ст. 35 ФЗ № 131 запрещает выносить на референдум вопрос о введении муниципального налога. В ряде муниципалитетов США, наоборот, запрещается вводить местный налог без проведения референдума [10]. Население само решает, нужна им определенная муниципальная забота о них, или они будут справляться со своими проблемами своими силами.

Референдумы вовлекают население в решение местных проблем, делают его активным. Российская бюрократия боится активности населения. Она старается убедить его, что все его проблемы может решить аппарат управления, в тиши кабинетов. Ее лозунг: «Спите спокойно! За вас все решат!»

5. Общины создают свои органы самоуправления для решения вопросов местного значения. Они, конечно, могут брать на себя решение вопросов государственной жизни. Но это должно происходить с согласия общины. Превращение органов муниципалитета в представителей государства, путем наделения их государственными полномочиями и установления контроля за их деятельностью, ответственности за реализацию государственных функций (ст. 19-21 ФЗ № 131) является посягательством на автономию общины. Она, фактически лишается своих органов власти. Органы власти, формально принадлежащие общине, фактически становятся продолжением органов государственной власти. Практика показывает, что в России трудно найти главу муниципалитета (главу муниципальной администрации), который не был бы ставленником главы региона. Все это является грубым нарушением ст. 12 Конституции РФ.

Ч. 1 ст. 132 Конституции РФ дает права государственным органам наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Но она не говорит, что органы власти общины обязаны их принимать. Исходя из принципа автономии общины, необходимо заключать договор между органами власти региона и органами власти общины о передаче им каких-либо государственных полномочий. В договоре должно быть обговорено и финансовое обеспечение выполнения этих полномочий. Естественно, община должна иметь право выразить свое мнение путем референдума о принятии ее органами власти государственных полномочий. Вполне возможно, что она не согласится это делать на тех условиях, что предлагает государство.

Эта позиция уже высказывалась специалистами в конституционном праве. Они отмечают, что по смыслу ч. 2 ст. 132 Конституции РФ «наделение государственными полномочиями не должно быть односторонним актом», «...отказ органа местного самоуправления от исполнения государственных полномочий не противоречит ч. 2 ст. 132». Они

указывают на аналогию отношений между органами местного самоуправления и государством с отношениями между органами власти субъекта Федерации и Федерации, которые урегулированы ч. 2 ст. 78 Конституции РФ [11. С. 56]. Там сказано, что федеральные органы исполнительной власти могут передавать осуществление части своих полномочий органам исполнительной власти субъекта Федерации только по соглашению с ним. Отмечается, что в некоторых субъектах Федерации предусматривается возможность передачи

С. 75

государственных полномочий органам местного самоуправления на основе договора, заключаемого между государственными и муниципальными органами [11. С. 56].

6. ФЗ № 131 перечисляет вопросы, которые, по мнению законодателя, следует отнести к вопросам местного значения (ст. 14-18). Конечно, это грубо нарушает принцип автономии территориальных общин. Они сами должны решать, какие вопросы они могут решить сами, без государства, а какие вопросы они отказываются решать, в силу, например, отсутствия финансовых средств или квалифицированных кадров.

Конечно, в современных условиях свобода общины в решении вопроса о том, что в ее силах осуществлять самостоятельно, приведет к тому, что региональное начальство будет навязывать общинам выгодный ему раздел полномочий. Но свобода выбора развязала бы руки сильным городским общинам, во главе которых стоят активные хозяйственники и политики.

7. Ч. 1 ст. 131 Конституции РФ указывает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. ФЗ № 131 игнорирует эту норму и навязывает общинам определенные модели организации органов власти общин. Он запретил коллегиальную форму организации исполнительной власти, которая формально закреплялась в законодательстве СССР. Повсеместно навязывается принцип единоначалия, который удобен для управления общинами со стороны государственной бюрократии (ст. 35, 36, 37). Глава региона навязывает общине лично преданного ему главу муниципалитета (главу администрации муниципалитета) и через него осуществляет управление местными делами. Представительный орган общины при современной пассивности населения, не имеет властных ресурсов и, как правило, зависит от главы муниципалитета и главы региона. Фактически, как правило, государственные органы регионов создают государственные органы управления местными общинами, которые носят только название муниципальных органов местного самоуправления, а по факту являются частью государственного механизма, что нарушает ст. 12 Конституции РФ.

ФЗ № 131, вместо того, что бы ограничиться определением общих принципов организации органов власти территориальных общин, подробно указывает, как они должны формироваться, каковы должны быть их полномочия и отношения между ними, что является нарушением ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в ряде постановлений указал, что подмена принципов нормами с конкретным содержанием, устанавливающим отношения между органами власти муниципалитетов, их статус является нарушением Конституции РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 131). В Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П (п. 3 установочной части) он признал нарушающим Конституцию РФ навязывание Конституцией Республики Коми обязанности администрации муниципалитета ежегодно отчитываться перед представительным органом. Такая императивная норма может быть закреплена только в уставе муниципалитета [9]. В Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П Конституционный Суд признал неконституционным навязывание в законе субъекта Федерации обязанности муниципалитетов создавать у себя исполнительные органы власти [12]. В Постановлении от 30 ноября 2000 г. он указал на недопустимость закрепления в Уставе Курской области выборов депутатов всех муниципалитетов на пятилетний срок (п. 6 установочной части) [3]. Исходя из сказанного, неконституционными следует признать положения ФЗ № 131, которые навязывают местным общинам не общие принципы, а совершенно конкретные модели организации органов власти муниципалитетов и предписывают определенные отношения между этими органами власти. Примером является ч. 11.1 ст. 35 ФЗ № 131, закрепляющая признанную Конституционным Судом РФ неконституционной норму, обязывающую представительные органы муниципалитетов заслушивать ежегодные отчеты главы муниципалитета, главы местной

С. 76

администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления. По результатам этих отчетов представительный орган имеет право удалить главу муниципального образования в отставку (п. 3 ч. 2 ст. 71.1 ФЗ № 131). Исследователи отмечают, что эта норма обеспечивает лишение должности избранного населением главы муниципалитета, который не имеет большинства в представительном органе муниципалитета [13]. Это большинство обычно имеют депутаты от «Единой России».

Ч. 13 ст. 35 ФЗ № 131 предписывает представительному органу направлять для подписи и обнародования свои правовые акты в течение 10 дней. Это что общий принцип организации власти на местах? Нет. Это норма с конкретным содержанием, грубо нарушающая ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, направленная на ослабление власти представительных органов муниципалитетов, что является так же нарушением ст. 1 Конституции РФ (демократия).

В перечисленных двух случаях Закон лишает местные общины всякого права выбора модели организации отношений между органами власти, отказываясь даже от имитации самостоятельности населения.

Явным нарушением прав общины является ч. 6 ст. 35 ФЗ № 131, императивно предписывающая общинникам, какое число депутатов должно быть в их представительном органе в зависимости от числа населения общины. Такая норма приемлема для полицейского, а не для демократического государства. Интересно то, что эта норма была принята для защиты избирательных прав граждан. Местная бюрократия обычно устанавливала в уставах муниципалитетов количество депутатов представительного органа меньше, чем указано в обозначенной статье Закона, максимально увеличивая число избирателей на одного депутата. Таким образом, ей легче было формировать представительный орган из послушных депутатов. Получается, что население ограничивается в правах исходя из того, что само оно не может их отстаивать.

Исследователи, толкующие Конституцию РФ и решения Конституционного Суда РФ, считают, что местное сообщество «может вообще не предусматривать в своем уставе должности главы муниципального образования – выборного должностного лица, так как из Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 130) вытекает обязанность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований. Иные органы и должностные лица местного самоуправления образуются в соответствии с уставами муниципальных образований» [11. С. 71]. Но федеральный законодатель не согласился с этой точкой зрения, решив, что муниципалитетам не следует предоставлять свободу, предусмотренную ч. 1 ст. 130 Конституции РФ. Он указал, что все муниципалитеты должны иметь главу муниципального

образования (ст. 36), а крупные муниципалитеты должны иметь администрацию и его единоличного главу (ст. 37). Таким образом, он запретил создавать коллективный исполнительный орган власти и разделять полномочия по исполнению законов между различными должностными лицами, как это было принято в поселениях Новой Англии [14. С. 66]. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. не допускал такой крайней формы ограничения свободы местных сообществ (ст. 16-17). Нормы, касающиеся организации власти местных сообществ имели, в основном, диспозитивный характер.

Введением крайней форм опеки государства над муниципалитетами является установление, что все выборы в них должны проводиться в первое воскресенье сентября [15].

Конституция РФ требует закрепления в России демократического политического режима (ст. 1), при котором должна быть выборность основных органов власти. Для современной

С. 77

России характерно господство вождистской идеологии. Большинство населения страны наделяет большей властью не свои коллективные представительные органы, а местных лидеров. В этих условиях неконституционными следует признать те нормы ФЗ № 131, которые позволяют заменять всеобщие и прямые выборы главы муниципалитета и главы администрации муниципалитета на выборы главы муниципалитета представительным органом власти (п. 1 ч. 2 ст. 36 ФЗ № 131) и назначение главы администрации муниципалитета представительным органом власти муниципалитета (ч. 2 ст. 37 ФЗ № 131). Практика последних двух десятилетий показывает, что это неизменно приводит к потере автономии даже большие муниципальные округа [4. С. 334.]. Установление широких прав представительного органа власти муниципалитета, которое может быть обеспечено уставом муниципалитета в соответствии со ст. 35-37 ФЗ № 131, кажется более демократичной мерой. Но при такой организации власти, население современной России фактически отстраняется от формирования основных органов власти муниципалитета. К выборам представительных органов власти оно, обычно, относится безразлично. Глава региона легко (в том числе, с помощью «Единой России») заполняет большинство мест в муниципальном представительном органе лояльными ему людьми и через них ставит главой муниципалитета (главой администрации) послушного ему человека. Устранение выборности глав больших муниципалитетов (столичных городов в регионах), кроме всего прочего, совершенно устраняет плюрализм политической системы России. При выборах глав регионов у них нет достойных конкурентов, которые были бы известны населению региона. При отсутствии всеобщих и прямых выборов глав муниципалитетов (глав администрации муниципалитетов), они превращаются из местных политиков в местную бюрократию, подчиняющуюся законам иерархии. Таким образом, отмена прямых выборов глав муниципалитетов (глав администрации муниципалитетов) является серьезным посягательством на демократический политический режим всей страны, т.е. на основы конституционного строя России (ст. 1 Конституции РФ), на политические права граждан (ст. 32 Конституции РФ) и, в конечном счете, на суверенитет народа (ст. 3 Конституции РФ). За выборность глав муниципалитетов пыталась вступить Курганская областная Дума. Но Конституционный Суд РФ ее не поддержал [16].

Конституция РФ указывает, что государственные органы не должны вмешиваться в дела территориальной общины (ст. 12, ч. ст. 131). Конституционный Суд РФ признал неконституционной практику участия государственных органов в формировании органов власти муниципальной общины [17]. Однако ФЗ № 131 игнорирует это положение в ч. 4 ст. 34. Ч. 5 ст. 37 ФЗ позволяет государственным органам участвовать в формировании конкурсной комиссии, которая проводит конкурс среди претендентов на должность кандидата в главы администрации муниципалитета и решает вопрос, кого представить в качестве такового представительному органу муниципалитета, а кого признать не прошедшим конкурс. Названное участие государственных органов в формировании органов власти муниципалитета облегчает формирование аппарата управления муниципалитета главой региона, что приводит к устранению самого местного самоуправления. ФЗ № 165 [6] еще более усилил влияние главы региона на назначение главы администрации муниципалитета. Если ранее указанная норма давала ему права формировать только 1/3 конкурсной комиссии, то по новому закону он назначает половину членов конкурсной комиссии.

Ст. 74 ФЗ № 131 позволяет главе региона отрешить от должности главу муниципалитета или главу его администрации, что является явным вмешательством в дела муниципалитета и наделением главы региона судебными функциями. Таким образом, эта норма нарушает не только ст. 12 Конституции РФ, но и ст. 10 Конституции

С. 78

РФ, закрепляющую разделение властей в организации государственного аппарата.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г., в соответствии с Конституцией РФ не допускал участия органов государственной власти (из должностных лиц) в процессе образования органов местного самоуправления или в назначение должностных лиц местного самоуправления (ч. 3 ст. 17).

ФЗ № 131 вводит возможность проведения двухступенчатых выборов органов власти муниципальных районов (п. 1 ч. 4 ст. 35). Это грубо нарушает Европейскую хартию о местном самоуправлении (ч. 2 ст. 3) и принцип демократизма (ст. 1 Конституции РФ). Местная бюрократия, исходящая из желания решать местные вопросы без участия населения, ухватилась за предоставленную возможность и старается навязать всем сельским и городским поселениям отказ от прямых выборов представительных органов муниципальных районов [4. С. 264]. ФЗ № 165 [6] расширил эту практику. Он допустил возможность двухступенчатых выборов при формировании представительного органа городского округа с внутригородским делением на муниципальные районы (п. 1 ч. 5 ст. 35 ФЗ № 131). Это позволит окончательно подчинить городские поселения региональной бюрократии, которая будет производить отбор депутатов в городскую думу из удобных ей людей за спиной населения города.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. такого нарушения принципа выборов органов власти не допускал (ст. 15).

Ослабить влияние местного населения на представительный орган городского муниципалитета и превратить его в звено государственного механизма помог ФЗ «О внесении изменений в статью 35 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ [18. С. 21], который запретил городам с населением более 30 тысяч человек осуществлять выборы депутатов в свой представительный орган по мажоритарной системе. Всем им предписано осуществлять выборы по смешанной системе. Крупные партии в России, способные провести своих представителей в городские советы, имеют централизованный характер. Главы их региональных отделений, как правило, контролируются главой региона. Через

списки кандидатов от этих партий глава региона стремится заполнить городские представительные органы людьми, лояльными ему. Как известно, создание региональных и местных партий, которые могли бы представлять интересы небольших групп населения муниципалитетов в России запрещено (ст. 9 ФЗ «О политических партиях» от 11 июня 2001 г. в ред. от 2 апреля 2012 г.) [19]. Руководство страны стремится к тому, чтобы и водопроводом и канализацией управляли в стране только представители «Единой России».

Неконституционный контроль государства над формированием органов местного самоуправления осуществляется сегодня через подконтрольные государству избирательные комиссии. ФЗ № 131 вопреки нормам Конституции (ч. 2 ст. 130) не относит формирование органов местного самоуправления к вопросам местного значения и не включает местные избирательные комиссии в состав муниципальных органов власти (ст. 39).

ФЗ № 131 не защищает местные общины от бюрократизации их органов власти. Можно было бы предоставить общине на референдуме решать вопрос о структуре органов местного самоуправления. Такой референдум пытались провести активисты в г. Екатеринбурге [20. С. 10], когда областное руководство навязывало городу отказ от выборов главы администрации города. Но Закон запрещает ставить данный вопрос на референдум (за исключением вновь образованных муниципалитетов – ч. 5 ст. 34), поскольку он касается изменения Устава города. Как уже отмечалось, Закон запрещает выносить вопросы, изменения устава

С. 79

муниципалитета на референдум (ч. 10 ст. 35 и ч. 3 ст. 44). Повсеместная бюрократизация органов муниципалитетов, отрыв их от населения является грубым нарушением конституционных норм: суверенитета народа (ч. 2 ст. 3), демократии (ст. 1) права населения на самоуправление (ст. 12), права самостоятельно решать вопросы местного значения (ч.1 ст. 131). Местная и региональная бюрократия фактически присваивает себе власть на местах в России, нарушая ч. 4 ст. 3 Конституции РФ.

Конституционному Суду РФ легко было выносить решения против произвола органов власти субъектов Федерации, которые через свои законы ограничивали автономию органов местного самоуправления. В этом его поддерживал Президент РФ. Но Суд не осмеливается ограничить произвол федеральных органов власти, осуществляющих сегодня те же ограничения автономии общин в ФЗ № 131, который должен содержать только нормы-принципы, а по факту содержит нормы конкретного содержания.

8. ФЗ № 131 предусматривает ответственность только органов власти муниципалитетов за нарушение закона. Ответственности органов государственной власти за нарушение норм Конституции РФ о местном самоуправлении не предусмотрена. Это еще одна причина декларативности норм конституционного права. Подчас должностные лица государственных органов явно превышают свои должностные полномочия (нарушая ст. 286 УК РФ), присваивая себе полномочия, принадлежащие органам местного самоуправления и населению муниципалитета, нарушают тем самым права граждан на местное самоуправление. Но наши следственные органы не рассматривают эти деяния как уголовные преступления.

ФЗ № 131 значительно урезал число обязанностей государства по обеспечению гарантий местного самоуправления по сравнению с «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. Государство сняло с себя обязанности обеспечивать гарантии осуществления предусмотренных Конституцией РФ и законами РФ обязанностей государства в области местного самоуправления (п. 3 ч. 1 ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г.), принимать федеральные и региональные программы развития местного самоуправления (п. 8 ч. 1 ст. 4 и п. 7 ч. 1 ст. 5 названного закона 1995 г.), обеспечивать федеральные и региональные гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления (п. 11 ч. 1 ст. 4 и п. 9 ч. 1 ст. 5 названного Закона 1995 г.). Исчезла из нового ФЗ № 131 статья об обязанности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление (ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г.). Таким образом, государство сняло с себя обязанность выступать гарантом местного самоуправления, закрепленную в ст. 12 Конституции РФ.

9. Наиболее эффективным средством устранения местного самоуправления во всем мире является лишение территориальных общин финансовой самостоятельности. Община, зависимая от «подачек» со стороны государства не может быть автономной. Законодательство России (в первую очередь, Налоговый и Бюджетный Кодекс РФ) лишает общины финансовой автономии. Оно обеспечивает положение, при котором налоги, собираемые на территории общины, уходят в государственные бюджеты, а затем перераспределяются между муниципалитетами по воле государственной бюрократии [21]. Сегодня Налоговый Кодекс РФ (Налоговый Кодекс РФ. Часть Первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ в ред. от 30 июня 2013 г.) [22] относит к местным налогам земельный налог и налог на имущество физических лиц (ст. 15 НК РФ). За счет этих налогов муниципалитеты получают

С. 80

мизерные суммы, не покрывающие и половины необходимых расходов местных общин. Как правило, государство создает для себя льготы и отказывается платить налог с земель, находящихся в его собственности (ст. 389, 395 НК РФ). В 2011 г. за счет местных налогов муниципалитеты получили 14 % дохода бюджета. В 2010 г. – 13 % [23. С. 2]. Бюджетный Кодекс РФ (Бюджетный Кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ в ред. от 14 июля 2013 г.) [24] предоставил субъектам Федерации по своему усмотрению устанавливать нормативы отчислений в бюджеты муниципалитетов (ст. 58 БК РФ). Все эти нормы не дают гарантий местного самоуправления, которые требует ст. 12 Конституции РФ. Наоборот, они ставят общины и их органы власти в полную зависимость от государственных органов. Органы власти общины вынуждены искать покровительства со стороны государственной бюрократии, чтобы получить назад собранные в общине деньги и сносно профинансировать необходимые расходы. Главы регионов легко расправляются с неугодными им главами муниципалитетов. Они не дают денег муниципалитету для оплаты самых необходимых расходов, а затем обвиняют главу муниципалитета в том, что он не подготовился к отопительному сезону, не закупил уголь или мазут, не оплатил поставки тепла или электричества генерирующей компании.

Облегчить расхищение муниципального имущества для местной и региональной бюрократии позволит ФЗ № 136 [25]. Он позволяет муниципалитетам не создавать контрольно-счетные комиссии, которые могли бы контролировать деятельность руководства муниципалитета.

ФЗ № 131 предусматривает меры «раскулачивания» богатых общин, которые даже при существующем порядке перераспределения налоговых поступлений в состоянии обеспечивать свою финансовую независимость. Он вводит так называемую «отрицательную» трансферту, в соответствии с которой регион имеет права отнять у богатого муниципалитета деньги, если доходы муниципалитета в два раза выше средних доходов других муниципалитетов региона на душу населения (ч. 5 ст. 60 и ч. 4 ст. 61). Все это явно нарушает конституционное требование к государству создавать гарантии для реализации местного самоуправления (ст. 12).

Некоторые исследователи считают, что ФЗ № 131 является актом контрреформ в организации местного самоуправления [4. С. 191, 263, 271, 303]. Действительно, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. более соответствовал задаче реализации принципа свободы местных сообществ. Новый закон существенно ограничил права населения на местное самоуправление. Это соответствует общему тренду страны на возврат к бюрократическому типу государства и правовой системы.

Если бы Россия была демократическим государством, то развивать местное самоуправление можно было бы путем мобилизации населения на защиту своих прав. Но государственный аппарат боится своего населения и поддерживает некоторую самоуправляемость муниципалитетов с помощью административных мер, закрепленных в законодательстве. Метод координации, который должен действовать при самоуправлении населения подменяется методом субординации, типичным для доконституционного государственного права [26. С. 4].

Итак, по мнению автора, в России достаточно много норм федеральных законов, которые ограничивают свободу местного самоуправления и тем самым противоречат духу и букве Конституции РФ. Одновременно, приходится признать, что свободой населения мест на самоуправление, скорее всего, будет пользоваться местная и региональная бюрократия. Поэтому Закон, ограничивая свободу населения, в какой-то степени защищает его от произвола этой бюрократии.

С. 81

Литература

1. СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
4. Гельман В. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб.: Норма, 2008.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
6. ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июня 2014 № 165-ФЗ // СЗ РФ. 30 июня 2014. № 26 (часть I). Ст. 3371.
7. П. 5 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
8. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
9. СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 532.
10. Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С. 119.
11. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1. М.: ООО «Городец-издат», 2003.
12. П. 11 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.
13. Городецкая Н. Депутаты принимают отставку мэра // Коммерсантъ. 2009. 4 марта. С. 2.
14. Токвиль А. де Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.
15. Ч. 1 ст. 8 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. 67-ФЗ (ред. от 7 мая 2013 г) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
16. Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности п. 3 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 4.
17. П. 5 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 532.
18. Российская газета. 2011. 25 марта.
19. СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
20. Лесовских И. В инициативе о проведении референдума обнаружены нарушения // Коммерсантъ-Урал. 2010. 9 сентября.
21. Выдрин И.В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 1.
22. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
23. Вислогузов В. Местные бюджеты сбалансировали сверху // Коммерсантъ. 2012. 24 апреля.
24. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
25. ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Российская газета. 2014. 30 мая.
26. Денисов С.А. Исследование перехода от государственного доконституционного права к конституционному праву // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11.

14. Денисов С.А. Конституционные свободы и возможности их ограничения // Конституционные и административно-правовые ограничения прав и свобод человека и деятельность органов внутренних дел в современной России: сборник тезисов выступлений по материалам всероссийской научно-практической конференции (Н.Новгород, 17 декабря 2014 г.). Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД СССР, 2015. С. 25-26.

Опубликован только первый абзац.

Для правового и конституционного государства свойственен особый тип правового регулирования поведения человека и гражданина. Он называется общедозволительный. Это означает, что человек может делать все, что прямо не запрещено конституционным законом. Деятельность государства, его органов, должностных лиц здесь регулируется с помощью разрешительного типа регулирования. Это означает, что они могут делать только то, что разрешает конституционный закон. В правовых актах общедозволительный тип правового регулирования обозначается как «свобода» в какой-либо области. Конституция РФ требует от государства быть правовым (ст. 1) и поэтому содержит множество норм, закрепляющих свободу: свобода человека, как высшая ценность (ст. 2); свободные выборы в органы власти (ч. 3 ст. 3); свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7); свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8); обязанность государства признавать и гарантировать свободы человека и гражданина (ч. 1 ст. 17) и т.д. Даже там, где Конституция РФ говорит только о праве (право объединяться – ч. 1 ст. 30), Конституционный Суд РФ, ссылаясь на международные нормы, указывает, что подразумевать надо свободу¹²⁵. Другими словами, свобода человека и гражданина является основной идеей российской Конституции.

Свобода должна подкрепляться запретом для государства, его органов и должностных лиц произвольно ограничивать ее. Наиболее удачно это ограничение выражено в Поправке I к Конституции США. Она запрещает Конгрессу США издавать законы, относящиеся к установлению религии или запрещающие свободное исповедание оной, ограничивающие свободу слова или печати либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб¹²⁶.

В целом дух конституционализма заключается в недоверии к государству и его чиновникам, которое основано на тысячелетнем опыте злоупотребления ими своей властью.

Естественно, свобода человека не может быть безграничной, поскольку отдельные люди и их объединения могут ею злоупотреблять. Конституция РФ перечисляет случаи, когда свобода людей может быть или должна быть ограничена (ч. 5 ст. 13, ч. 2 ст. 15, ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 29, ч. 3 ст. 55, ст. 56). Европейский суд по правам человека отмечает, что использование ограничений свободы допустимо только в том случае, когда доказано, что использование ее наносит ощутимый вред иным защищаемым в конституции ценностям. Здесь применяется принцип презумпции добросовестности людей. Для того, чтобы ввести ограничение свободы, надо доказать, что субъекты, пользуясь ей, могут причинить вред обществу или другим людям. Так Верховный Суд США, при разрешении спора о том, когда Конгресс США или суд может принять решение об ограничении свободы слова, указал, что это возможно, если конкретное высказывание, учитывая его обстоятельства и характер, создает явную и непосредственную опасность («clearandpresentdanger») вредных последствий, которым Конгресс и суд имеют право противодействовать¹²⁷. «Должны существовать серьезные причины для убежденности в том, что зло, которое мы хотим предотвратить – опасно» - говорил судья Верховного суда Брандейс¹²⁸.

Европейский суд по правам человека, по делу о ликвидации Российской республиканской партии заявил, что ограничения на действия партий возможны лишь в том случае, когда выявляется реальная угроза национальным интересам, в частности имеются факты, наличие конкретной информации. Нельзя ограничивать права, руководствуясь лишь предположением, что все региональные партии представляют угрозу национальной безопасности¹²⁹.

Российское общество пока не восприняло перечисленные конституционные идеи. Итогом 1990-х гг. стала боязнь свободы и желание все запретить. Значительная часть россиян рассуждает, как персонаж рассказа А.П. Чехова «Человек в футляре»: «А как бы чего не вышло!» На этом основании предлагает исходить из разрешительного типа правового регулирования поведения людей, т.е. позволять делать только то, что разрешает начальство. Фактически, ориентиром для общественного сознания сегодня являются принципы полицейского государства.

Российское законодательство часто игнорирует принципы правового государства. Оно пытается строго определить в своих нормах, что позволено делать человеку и объединению людей. На основе разрешительного типа регулирования построены федеральные законы «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г.¹³⁰, «Об общественных объединениях» от 12 мая 1995 г.¹³¹, «О политических партиях» от 11 июня 2001 г.¹³², «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г.¹³³.

¹²⁵ П. 2 установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

¹²⁶ Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985. С. 173.

¹²⁷ Гольдман Р., Лентовска Э., Франковски С. Верховный суд США: права и свободы граждан. Варшава: «Бега». С. 110.

¹²⁸ Там же. С. 114.

¹²⁹ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или утраченные иллюзии // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 4.

¹³⁰ Российская газета. 1992. 8 февраля.

¹³¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹³² СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

¹³³ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

В ряде решений Конституционный Суд РФ игнорирует необходимость применения разрешительного типа правового регулирования к деятельности государственных органов и должностных лиц. Фактически, он предоставляет возможность государственным органам по своему усмотрению, а не в строго установленных Конституцией РФ случаях, ограничивать свободу человека и гражданина. В ряде постановлений (от 15 декабря 2004 года N 18-П¹³⁴, от 16 июля 2007 г. N 11-П¹³⁵) он указал на обязанность Федерального Собрания РФ осуществить правовое регулирование создания и деятельности партий. «Политические партии - особый вид общественных объединений. Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы. Данное обстоятельство позволяет федеральному законодателю устанавливать - в развитие конституционных положений о праве на объединение - дополнительные требования к созданию политических партий, их устройству и осуществлению уставной деятельности» - отмечено в Постановлении Суда¹³⁶. Такая правовая позиция легализовала деятельность Федерального Собрания по неоправданному ограничению свободы объединения и свободы деятельности объединений, закрепленных в ч. 1 ст. 30 Конституции РФ. Свобода деятельности партий была заменена правом на определенные виды деятельности, перечисленные в Законе. Законодатель по своему усмотрению дает права или обязывает партии без всякой ссылки на крайнюю необходимость ограничения свободы, опираясь на свое представление о целесообразности. В п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. N 1-П записано: «При решении вопроса о численном составе политических партий и территориальном масштабе их деятельности законодатель обладает достаточной степенью дискреции, учитывая, что данный вопрос в значительной степени связан с политической целесообразностью»¹³⁷. С протестом против применения общедозволительного типа правового регулирования к публичным органам власти в своем особом мнении выступал судья Конституционного Суда РФ В.О. Лучин¹³⁸.

Сегодня насчитывают более ста решений, в которых Конституционный Суд РФ указал на необходимость ясности и определенности норм права. В противном случае они создают условия для произвольного толкования их со стороны правоприменителя и нарушения принципа правового государства. В Постановлении от 5 июля 2001 г. Конституционный Суд РФ указал, что Государственная Дума в принимаемых законах «должна исключать возможность какого-либо произвольного применения нормативных предписаний»¹³⁹. Однако, в решениях, касающихся политических прав граждан, Конституционный Суд РФ отказывается от своей правовой позиции и легитимирует достаточно широкую свободу государственных органов и должностных лиц в ограничении свободы граждан. Так, в Определении от 2 апреля 2009 г.¹⁴⁰ Конституционный Суд РФ оправдал необходимость свободы усмотрения должностных лиц в запрете проведения массовых мероприятий. Судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов обратил внимание, что оправдание неопределенной нормы Закона приводит на практике к «...циничному и ничем не ограниченному произволу, с которым исполнительная власть использует оспариваемые положения в своих интересах и вопреки смыслу конституционной нормы. Более того, эта неопределенность способствует явной и неограниченной ничем дискреции публичной власти в вопросе о "согласовании" проведения мероприятия. Эта неопределенность тем более опасна для свободы собраний, что она позволяет исполнительной и муниципальной власти не только противодействовать любой публичной критике собственной деятельности, что немисливо для демократического государства, но и под влиянием партийной ангажированности зачастую предоставлять определенные преимущества одним политическим партиям и движениям и пресекать возможные выступления их оппонентов». «По существу, здесь оправдывается произвол власти, вопреки принципу публичных отношений - "запрещено все, что не разрешено законом", вопреки смыслу конституционных норм, которые как раз и предназначены для ограничения произвола власти правом»¹⁴¹.

Конституционный Суд не раз оправдывал неопределенный характер полномочий Президента РФ, позволяющий ему по собственному усмотрению ограничивать свободу членов общества. На это обращал внимание в своем особом мнении судья Конституционного Суда Н.В. Витрук¹⁴².

В определенной степени, Конституционный Суд РФ отказывается от европейского духа конституционализма, который выражен в принципе ограниченного правления. Он явно не боится произвола государственных органов, но боится свободы гражданского общества.

Конечно, в определенной степени можно оправдать деятельность российского законодателя и Конституционного Суда РФ по ограничению конституционных свобод. Российское общество фактически не является гражданским. Его члены, подчас, ведут себя как рабы вольноотпущенники, используя полученную свободу во вред окружающим. Многие считают, что для предотвращения хаоса в стране, в ней необходимо поддерживать авторитарный режим.

¹³⁴ П. 3 установочной части Постановления КС РФ от 15 декабря 2004 г. N 18-П // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

¹³⁵ Постановление от 16 июля 2007 г. N 11-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

¹³⁶ П. 3.1. установочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. N 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

¹³⁷ СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

¹³⁸ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.О. Лучина // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

¹³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. N 11-П // СЗ РФ 2001. № 29. Ст. 3059.

¹⁴⁰ Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

¹⁴¹ П. 2 Особого мнения 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.

¹⁴² П. 3. Особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

15. Денисов С.А. Конституционное и доконституционное правосознание в переходный период // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6.

В период перехода страны к конституционному строю формируется особое правовое сознание общества. В нем одновременно присутствуют элементы старого неконституционного и нового конституционного сознания. Возникают смешанные правовые идеи и чувства. Здесь идет борьба между двумя идеологиями. Выделяются социальные группы с конституционным и доконституционным сознанием.

Ключевые слова: переход к конституционализму, конституционное и доконституционное правосознание, смешанная идеология, борьба идей.

Constitutional and unconstitutional sense justice in period of transition to constitutionalism

Denisov Sergej Alekseevich,

Assistant professor of Chair of Human Rights of the Law Faculty of Liberal Arts University – University for Humanities (Ekaterinburg)

There is special legal consciousness of society in the period of transition to constitutionalism. Here there are elements of the old unconstitutional sense of justice and elements of new constitutional sense of justice at the same time. There are mixed legal ideas and feelings. The old law ideology is struggling with a new one. Some social groups have constitutional sense of justice. Other social groups have unconstitutional sense of justice

Key words: transition to constitutionalism, constitutional sense of justice, unconstitutional sense of justice, mixed ideology, battle of ideas.

Переход от доконституционного строя к конституционному во всех странах длится десятилетия. В этот переходный период формируется специфическое государственно-правовое сознание, в котором причудливо переплетаются элементы старого неконституционного (доконституционного, антиконституционного) и конституционного правосознания. Предметом данного исследования являются свойства государственно-правового сознания этого переходного периода.

Следует напомнить, что государственно-правовое сознание является частью правосознания общества, групп людей, отдельных индивидов. В широком смысле, это все свойства сознания, которые участвуют в регулировании поведения людей при формировании и реализации норм государственного (конституционного) права. При упрощенном подходе в правосознание включают правовую идеологию (знания, теории) и правовую психологию (ценности, переживания, чувства, настроения, привычки, убеждения, т.е. «все психические процессы, свойства и состояния, которые проявляются в конкретном правовом поведении»)¹⁴³. Следует обратить внимание, что правосознание не отделено стеной от иных форм сознания. Аполитичные люди не способны защищать конституционные ценности демократии, республики.

В теории государства и права всегда **недоставало научных терминов**, для описания правосознания общества. Она постоянно прибегала к терминам, заимствованным из других наук или из художественной литературы. Поэтому даже тексты разделов учебников о правосознании имеют некоторые свойства публицистики¹⁴⁴. Автор данного исследования вынужден идти по этому же пути.

Для того чтобы исследовать переход одного типа правосознания в другой, необходимо выделить **идеальные типы** государственно-правового сознания, которые здесь присутствуют. Под конституционным правовым сознанием в данном исследовании понимаются такие свойства сознания (и бессознательного), которые участвуют в регулировании поведения людей при формировании и реализации норм конституционного права. При этом автор здесь придерживается аксиологического подхода к конституционному праву, под которым понимается система принципов и норм, имеющих определенное содержание (о нем ниже), которого не было в доконституционном государственном праве. Соответственно, доконституционный тип государственно-правового сознания отличается своим содержанием. Его можно назвать неконституционным, антиконституционным. Это не деформация конституционного правосознания, а нечто противоположное ему, его антипод. К сожалению, ранее проведенные исследования на тему «конституционное правосознание» отказываются от исторического подхода к предмету исследования. Авторы их полностью игнорируют факт, что конституционное правосознание было у людей не всегда, что до него было какое-то иное неконституционное сознание¹⁴⁵.

Конституционно-правовая идеология, с точки зрения автора, заключается в **преданности идеалам** ограничения государства (его аппарата) волей гражданского общества (теория суверенитета народа). Согласно теории конституционализма, названное ограничение должно реализоваться через республиканскую форму правления (конституционную монархию), разделение властей, демократический политический режим, верховенство прав и свобод человека и гражданина, местное самоуправление. Некоторые государства должны быть федерациями. Соответственно, для доконституционной правовой идеологии свойственны прямо противоположные убеждения в необходимости государственного управления обществом (этатизм), которое реализуется через монархию или олигархию, единство органов государства, возглавляемых правителем или группой вождей (теория «вертикали власти»), недемократический политический режим (авторитарный, тоталитарный), превращение человека в подданного государства, который должен ему служить, огосударствление местного самоуправления, централизацию управления страной. Конституционное правосознание требует ограничения государства через введение его деятельности в строгие правовые рамки (правовое государство). При доконституционном правосознании население уповает на заботу государства, мудрость его правителя. Оно подчас мистифицирует государство, сакрализует правителя, считает, что законы должны исходить не от общества, а от

¹⁴³ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Т. 2. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 379, 381-382.

¹⁴⁴ Там же. С. 378-433

¹⁴⁵ Баринов Э.А. Конституционное правосознание в российской федерации. Специальность 12.00.02 - Конституционное право; муниципальное право. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001; Никитяева В. В. Конституционное правосознание: Вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. Волгоград, 2002.

государственного аппарата и ему можно предоставить широкую свободу в нормативном регулировании общественной жизни. Явно антиконституционной является идея ручного управления страной «мудрым вождем».

Конституционные нормы и принципы первоначально возникают в конституционном правосознании, а затем под давлением общества закрепляются в конституционных актах и иных законах. Основной закон страны может не содержать в себе конституционных норм, хотя и называться конституцией. Автор называет такие конституционные акты ложными¹⁴⁶. Юристы позитивисты, идущие не от конституционных норм с их особым содержанием, а от документа с названием «конституция» любое отражение в сознании людей норм этого документа называют конституционным правосознанием. Это девальвирует конституционные идеалы.

Конституционное правосознание формируется государственным аппаратом, а гражданским обществом. Оно же берется его распространять. От государства требуется нейтральное поведение. Для обеспечения нейтралитета государства в России принята норма, запрещающая государству устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). Противники конституционализма пытаются поставить себе на службу государство (его бюрократию). Они требуют устранить нейтралитет государства и восстановить его пропагандистскую и цензурную мощь для формирования «правильного» правосознания населения. Само собой разумеется, что это сознание будет этатистским, неконституционным.

Человек с конституционным правосознанием – это **гражданин своей страны**. Противоположным является правосознание подданного. Гражданин ощущает себя свободным человеком, хозяином своей страны, уважающим себя и других. Он смотрит на государство (государственный аппарат) и его главу, как на инструмент реализации своих личных и общих интересов. Подданный воспринимает себя зависимым от государства и его правителя человеком, который для получения каких-то благ должен быть угодливым. Он не уважает себя и преклоняет голову перед своим вождем, «отождествляет Отечество с Его Величеством». Граждане активны и умеют пользоваться своими конституционными правами, стремятся участвовать в управлении делами своего общества. Подданные не хотят и не умеют использовать даже закрепленными в конституции правами. Они считают, что государством должны управлять избранные (бюрократия во главе с правителем) и осмеливаются только просить о милости. Гражданину нужна демократия, республика, федерация, местное самоуправление. Подданному нужен «добрый хозяин», который будет заботиться о нем. Для граждан характерен коллективизм, т.е. способность к добровольному и осознанному объединению для решения общих проблем. Для подданных характерны стадные инстинкты, т.е. стремление вести себя так, как все, не выделяться из толпы, не иметь собственной точки зрения. Граждане придерживаются идеалов равенства. Подданные привыкли к иерархии, к преклонению перед разного рода начальниками и сами стремятся занять какой-либо пост повыше или быть поближе к начальству. Граждане считают свои конституционные права естественными. Подданный воспринимает их как дарованные государством. Он старается их выслужить. Если большинство населения страны не стало гражданами, то конституция неизбежно останется набором пустых деклараций.

Обязательной частью конституционной правовой психологии является уважение к людям, их правам и свободам, доброта, толерантность, способность к самоограничению. Для доконституционной правовой психологии типичны властолюбие, алчность, жестокость, фанатизм, чувство вражды (классовой, национальной), ненависти, подозрительности, зависти. Эти психологические свойства являются основой для посягательств на права человека.

В переходный период особо большое значение имеют такие характеристики правосознания, как **нетерпимость** (негодование, чувство протеста) к нарушению государственным аппаратом, обществом, его членами норм конституционного права. Для противоположного правосознания характерна апологетика существующего неконституционного или частично конституционного строя, стремление к «лакировке» действительности, идеология консерватизма. Борцы с движением за конституционный строй требуют уважительно относиться к истории государства, сложившимся в нем неконституционным (или даже антиконституционным) обычаям. На этой почве в Германии в XIX в. возникло целое направление исторического правопонимания, которое оправдывало отказ Германии от республиканской формы правления, от демократии как чуждых ей явлений¹⁴⁷. Большую силу консерватизм приобрели в России в начале XXI в. У части населения возникла ненависть к тем, кто считает, что Россия, не смотря на все трудности, должна идти по пути формирования конституционного строя. На критику неконституционных свойств государства, как известно, консерваторы отвечают предложением людям с конституционным сознанием «валить из страны» туда, где конституционный строй уже существует.

И.А. Ильин включал в правосознание не только знание права, но и стремление (готовность) **бороться за него**¹⁴⁸. В переходный период эта готовность бороться за конституционное право, то возникает (даже может вести на баррикады), то затухает. Общество, вышедшее из тоталитарного состояния, остается запуганным (трусливым). Его члены осторожны и придерживаются правила, высказанного героем рассказа А.П. Чехова («Человек в футляре»)¹⁴⁹ Беликовым: «а как бы чего не вышло». Даже будучи сторонниками конституционных идей, люди опасаются их отстаивать, предпочитают не замечать их нарушений. Исследователи государственного права уклоняются от анализа правовой реальности, от острых проблем государственно-правовой жизни, предпочитают говорить об идеалах, оторванных от жизни. В современной России использование своего конституционного права собираться мирно (ст. 31 Конституции РФ) воспринимается как чрезвычайная форма поведения, к которой можно прибегнуть только если будет совсем тяжело жить. Наследием прошлого является правовая пассивность (безразличие), отказ от защиты своих конституционных прав, терпимость к их нарушениям.

В основе конституционного правосознания, как правило, лежит **разумный выбор людей**. Они понимают, что за свои права надо бороться. Иначе их отнимут. Доконституционное правосознание часто опирается на веру людей в Бога, в мудрого вождя, в государство, в то, что все само собой как-нибудь уладится. Носители доконституционного сознания, подчас проявляют удивительную наивность. Они не видят, что за словом государство стоит полчище бюрократии. Выступая за усиление роли государства в экономике, в управлении местными делами, они не подозревают, что ратуют за укрепление власти бюрократии в стране. Не следует забывать, что доконституционное сознание масс всегда иррационально, и

¹⁴⁶ Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5 - 7.

¹⁴⁷ История политических и правовых учений: Учебник. М.: Юридическая литература, 1988. С. 352-354.

¹⁴⁸ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарог, 1993. С. 22, 65-74.

¹⁴⁹ Чехов А.П. Собрание сочинений. Повести и рассказы 1895-1903 г. М.: Художественная литература, 1956. С. 285-298.

переплетено с религией или мистической идеологией (фашизм, нацизм, коммунизм, великодержавие, миссианство). С их помощью правители объединяют массы и ведут их как «телка на веревочке».

Конечно, нельзя сказать, что конституционное правосознание совершенно чуждо вере. Для него характерна вера в человека, в гражданское общество (даже если оно только зарождается и носит уродливый характер), в его способность осуществлять самоуправление. Чуждым рациональности, подчас, является стремление к свободе, к обеспечению достоинства личности («Пока свободой горим, пока сердца для чести живы»¹⁵⁰). Эта вера и эти устремления являются прямо противоположными вере и устремлениям людей с доконституционным сознанием.

Для переходных периодов характерно принятие конституционных актов, только отчасти закрепляющих конституционные ценности. Часть норм этих конституционных актов закрепляет доконституционные порядки. В связи с этим, **позитивистское сознание**, фетишизирующее конституционный акт может, как способствовать реализации в жизнь конституционных ценностей (если они в нем есть), так и препятствовать их реализации (если акт ложный). Поэтому при идеальном конституционном сознании, человек критически смотрит на конституционный акт и способен отделить «зерна от плевел».

Человека с позитивистским правовым сознанием легче ввести в заблуждение, ибо он часто не понимает духа конституционализма и руководствуется конкретными нормами законов, не соотнося их с принципами конституционного права.

Юрист позитивист в переходный период часто имеет **ложное конституционное (псевдоконституционное) сознание**. Он заявляет о своей верности конституции вне зависимости от ее содержания. Поэтому в СССР он был предан КПСС, поскольку ее господство закреплялось в Конституции СССР 1977 г. (ст. 6), в Югославии он должен был клясться в верности вождю югославского народа Броз Тито, поскольку Конституция Югославии 1974 г. закрепляла его пожизненное правление (ст. 333). Юристы позитивисты вынуждены отказываться от каких-либо принципов (кроме принципа «держать нос по ветру») и «колебаться вместе с линией партии», изменяющей содержание конституционного акта.

Позитивизм создает идеальные условия для формирования правосознания **искажающего правуюдействительность** (ложного правосознания). Так же как жители сказочного Изумрудного города (Волков А.М. «Волшебник Изумрудного города») должны были носить очки с зелеными стеклами, чтобы весь мир казался им изумрудным, так позитивисты смотрят на правовую жизнь сквозь «очки» юридических фикций, закрепленных в конституционных актах. Они утверждают, что власть в стране принадлежит народу, что государство является демократическим только потому, что это написано в конституционном акте. «Снять очки» юридических фикций они не желают. Так мир кажется более приятным. Кто-то боится «Великого Гудвина и его стражи». Беда в том, что это ложное сознание навязывается молодежи. Она верит, что надо жить в этих «очках» и что юристу запрещается даже говорить о реальной правовой жизни. Понятно, что государственная пропаганда всячески поддерживает такой взгляд на мир. Ведь в этом ложном правосознании депутаты представительных органов и правитель являются слугами народа, неуклонно заботящимися о росте его благосостояния, развитии демократии в стране. Преподаватели вузов, твердо придерживающиеся методологии позитивизма, становятся частью этого пропагандистского механизма.

Для позитивистов часто характерен **правовой романтизм** и фетишизация конституционного акта. Они считают его верхом совершенства и верят, что он может творить чудеса, кардинально меняя как само правосознание населения, так и его поведение.

Часто в исследованиях государственно-правового сознания делается акцент на то, что люди не знают норм конституционного права. Однако, в переходный период масса населения просто **безразлична к конституционным ценностям**. Даже если людей познакомить с ними, они все равно не будут ими руководствоваться. Иногда встает вопрос, а **способны ли отдельные народы принять для себя идеалы конституционализма?** Может быть, холопское сознание им органично присуще, и они никогда не примут для себя идеалов свободы и человеческого достоинства. История последних трех тысячелетий показывает, что правосознания народов изменчиво. Древний Рим знал и республиканскую свободу, и поддержку тирании. Греки дали миру идеалы демократии, но сами их на длительное время утерjali. Европейские народы сумели от феодального неравенства и религиозного мракобесия перейти к эпохе Просвещения и соблазнили конституционными идеями весь мир. Убеждения противников конституционализма, что народы Востока не в состоянии их воспринять постепенно подрываются распространением конституционного правосознания в Японии, Южной Корее, на Тайване, в Индонезии и Филиппинах. Конечно, следует согласиться, что процесс конституционализации сознания в этих странах не завершен. Противники конституционализма радуются тому, что «арабская весна» не закончилась победой конституционного строя, что освобожденные от диктаторов страны (Ирак, Ливия) оказались не способными построить конституционные отношения. Но сторонники конституционализма помнят, что с не меньшим трудом он пробивал себе дорогу во Франции, а в Германии вообще был навязан только после второй попытки с помощью оккупационных войск.

История показывает, что развитие конституционного сознания у народов разных стран не имеет характера однонаправленного движения к его все большему распространению. Это движение может **прерываться рецидивами разочарования и возврата к доконституционным ценностям**. Люди не готовые к самостоятельной жизни (к самоуправлению) после получения свободы терпят неудачи и принимают решение вернуться к монархической форме правления, вверяя свою судьбу очередному спасителю нации. Исследователи отмечают, что даже в Соединенных Штатах, которые признаются самой свободной страной, значительная часть людей склонна променять конституционные свободы на патерналистскую заботу о них со стороны государства¹⁵¹. Наверно можно сделать предположение, что ни одна страна не гарантирована от появления в правосознании ее населения антиконституционных идей и настроений.

Острый конфликт двух противоположных (фактически антагонистических) видов правового сознаний в переходный период часто выливается в **идеологическую борьбу с попеременной победой то одних, то других**. Например, в 1990-е гг. в России явную победу одерживали носители конституционной идеологии. Они постарались закрепить свой успех в Конституции РФ. В начале XXI в. реванш осуществили противники конституционализма. Так же как это делалось в СССР, они постарались размыть все понятия. Авторитарный режим и патернализм они называют движением к демократии, монархию называют республикой, имперские отношения федерацией. Такая неразбериха в терминологии и

¹⁵⁰ Пушкин А.С. К Чаадаеву // Пушкин А.С. Избранное. М.: Правда, 1978. С. 40.

¹⁵¹ Seaton Paul. After Liberalism: Mass Democracy in the Managerial State // Society. Piscataway: Nov/Dec 1999. Vol. 37, Iss. 1, p. 103.

значении терминов не является новым инструментом идеологической борьбы. Как известно, во Франции в Органическом сенат-консульте от 18 мая 1804 г. было записано: «Управление республикой вверяется императору, который принимает титул императора французов»¹⁵².

Исследователи отмечают **моду или поветрие** на конституционные или антиконституционные ценности в переходные периоды развития общества. Так для XIX – начала XX в. для Европы было характерно стремление к свободе. Это стремление вылилось в ряд буржуазных революций, принятие конституционных актов и декларации республики в ряде европейских государств. Начиная с середины 20-х гг. XX в. (это ознаменовалось приходом к власти в Италии Б. Муссолини) европейцами овладело стремление к восстановлению диктатур. Диктатура также заразительна сейчас, как некогда свобода, - писал П. Валери¹⁵³. Россия здесь не исключение.

В переходные периоды часто возникают моменты, когда перед страной стоит **выбор направления движения** (точка бифуркации). От характера государственно-правового сознания разных групп общества зависит то, пойдет ли страна по пути строительства конституционализма или будет возвращаться к своим привычным доконституционным отношениям. Назад идти всегда легче. Выбор направления движения зависит не от количества людей преданных конституционным или доконституционным ценностям, а от их решимости бороться за свои идеалы, от готовности идти на радикальные меры. Сторонники конституционализма часто проявляют нерешительность в борьбе за свои идеалы, отказываются от жестких мер по отношению к своим оппонентам. Противники конституционализма, наоборот, считают, что для борьбы за свою власть хороши все средства и выигрывают (пример Б. Муссолини и А. Гитлера). Сторонники конституционных идеалов часто не понимают, что неконституционный строй, закрепленный в позитивном праве иногда невозможно изменить без нарушения норм этого права. Борьба за конституционализм не всегда возможна конституционными методами. Военные, свергнувшие диктатора М. Кастану в Португалии в 1974 г. только через год провели выборы в Учредительное Собрание, за месяц до этого подавив попытку военного переворота сторонников диктатора. Конституция страны была принята только через два года после свержения диктаторского режима¹⁵⁴.

Переходный период неизбежно порождает калейдоскопическое смешение элементов доконституционного и конституционного сознания. Возникают гибридные его формы (мутации), где трудно отделить «белое от черного». И.А. Ильин говорил о смутном, сбивчивом правосознании¹⁵⁵. Например, идеология бонапартизма, рожденная во Франции и взятая на вооружение во многих странах, представляет собой сочетание доконституционного вождизма и поддержки харизматического вождя населением, заимствованное из идеала демократии. Здесь старые идеалы монархизма уже умерли, но новые идеи демократии и республики еще не приняты обществом. Вместе с бонапартизмом рождается такой институт государственного права, как плебисцит. Часто его путают с таким конституционным явлением, как свободные выборы органов власти. От конституционализма здесь берется голосование, а от монархии – единственный, стоящий вне конкуренции, незаменимый вождь.

Государственно-правовое сознание значительной части людей в переходный период такое же **противоречивое**, как и система права. И.А. Ильин говорит о «разноречии правосознаний», его «раздвоенности»¹⁵⁶. Один и тот же человек может быть гуманистом и одновременно быть преданным вождю, особенно если вождь много говорит о своей заботе о людях.

Переходный период рождает множество **псевдоконституционных, полу-конституционных, недоконституционных идей**, которые возникают стихийно или кем-то сознательно создаются и распространяются в обществе. В СССР была создана теория партии особого типа, которая успешно распространилась по всему миру, закреплена в ряде конституционных актах. Эта теория оправдывала создание партеобразного объединения бюрократии и ее клиентелы. Она позволила государственной бюрократии приспособиться к новым вызовам XX в. и сохранить на какое-то время свою власть над обществом.

Формой сопротивления распространению конституционной идеологии в переходный период является создание ее **имитаций (подделок)**. Появляются теории советского, мусульманского, африканского конституционализма. Они пробивают себе дорогу через закрепление неконституционных норм в нормативных актах, называемых конституцией. Все как в песне В. Высоцкого («Притча о Правде и Лжи»), где Ложь украла одежду Правды и стала успешно выдавать себя за нее. Сегодня позитивистская трактовка конституции, как просто основного закона, так распространилась в России, что серьезные люди пишут о тоталитарных конституциях, о том, что Закон о престолонаследии 1797 г. является источником конституционного права России. XIX в., борьба с конституционным правосознанием осуществлялась открыто¹⁵⁷. Правители откровенно заявляли своей нетерпимости к идеям конституционализма и с помощью имеющейся власти преследовали их носителей. XX в. можно назвать веком мошенничества. Здесь большинство заявляет о своей преданности конституционализму, республике, демократии, но с помощью разных ухищрений пытается подменить их, выдать Ложь за Правду. Конечно, в массовом сознании нет ясного понимания того, что означают те или иные термины. Люди становятся жертвами антиконституционной пропаганды. И.А. Ильин отмечал, что в будущем релятивизм будет одним из наиболее упорных противников борьбы за право¹⁵⁸.

В ходе идеологической войны средства массовой пропаганды (в которые часто включают органы образования и культуры) намеренно вводят людей в заблуждение, выдавая неконституционные институты за конституционные. Так в XX в. получило широкое распространение создание видимости политического плюрализма в стране и наличия выборов органов власти. В Китае, в странах Восточной Европы наряду с партеобразным объединением бюрократии существовало несколько слабых партий, которые с одной стороны не претендовали на власть (и не могли победить на выборах), а с другой стороны

¹⁵² Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 2. М.: Юристъ, 1996. С. 132.

¹⁵³ Цит. по Московичи С. Наука о массах // Психология масс. Хрестоматия. Самара: Издательский Дом «БАХРАХ-М», 2001. С. 437.

¹⁵⁴ Португалия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1979. С. 3-14.

¹⁵⁵ Ильин И.А. Указ. соч. С. 21.

¹⁵⁶ Ильин И.А. Указ. соч. С. 21.

¹⁵⁷ Пуздрачев Ю.В. История российского конституционализма IX – XX веков. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 441.

¹⁵⁸ Ильин И.А. Указ. соч. С. 22.

создавали видимость политического плюрализма и наличия выборов. Этот прием до сих пор хорошо работает на обман массового сознания в современной России.

В период, когда общество только знакомится с конституционными идеалами даже люди, называющие себя конституционалистами, **не могут отличить движения к правовому государству от движения к полицейскому государству**, не видят разницы между социальным и патерналистским государством, между федерацией и империей. Еще труднее бывает найти необходимый компромисс между реализацией интересов общества и отдельного индивида, всего народа и территориального сообщества.

И.А. Ильин выделяет потребительское отношение к праву¹⁵⁹, которое широко распространено в переходный период. Люди поддерживают только те нормы конституционного права, которые выгодны лично им в конкретной ситуации.

Широко распространяются в переходный период деформации конституционного сознания, под которыми автор понимает некоторые отклонения в правовом сознании людей (групп общества) в целом преданных конституционным идеалам. Доконституционное сознание не является деформацией конституционного сознания. Оно является антогонистом конституционного сознания, тем, что прямо противоположно ему, антиконституционным сознанием.

Распространению конституционного правосознания в переходный период неизбежно **мешают объективные факторы**. Общество здесь не готово принять конституционные идеи в их полной мере. Препятствия могут иметь экономический, социальный, политический характер. История показывает, что только при развитии капитализма с его производящей экономикой в обществе появляются социальные группы испытывающие потребность в ограничении произвола государства и способные с помощью конституционных механизмов ограничить этот произвол. Декларация конституционных идеалов в конституционном акте не помогает, если нет названных условий. Попытки обмануть законы развития общества и навязать конституционные идеи до того, как для них возникнет социальная почва, ведут только к распространению псевдоконституционного сознания и имитации конституционного строя в стране. Принятие конституции, нормы которой не реализуются на практике, порождают правовой нигилизм. Массовым становится правовое лицемерие, при котором люди заявляют о своей преданности конституционным нормам, но отказываются руководствоваться ими в своей жизни.

В ряде случаев конституционная идеология не может прижиться в стране, какие бы пропагандистские усилия не применялись. Так в странах с сырьедобывающей экономикой (например, ряд арабских стран) глава государства присваивает себе доходы, получаемые от продажи нефти или газа, а затем распределяет их между членами общества. Он выступает в роли «кормильца» для всего населения страны. Доказать, что монархия здесь должна быть заменена республикой невозможно.

Исследователи обычно обращают внимание на **инертность правосознания населения**¹⁶⁰. Даже если конституционный акт закрепляет конституционные идеалы, страна продолжает жить, руководствуясь старыми доконституционными обычаями, веря в правителя, государственную экономику. «Мертвые держат за ноги живых» - говорит французская пословица.

Сторонники конституционализма и их противники могут сходиться в констатации того, что страна не готова принять конституционные нормы и принципы. Но различие между ними будет в том, что люди с конституционным сознанием ищут способы продвижения страны к конституционализму, а их противники – способы консервации ситуации.

Конституционное правосознание в общество невозможно внести путем пропаганды конституционной идеологии и закрепления конституционных норм в писаном конституционном акте. Только **опираясь на свой горький опыт**, общество может понять, что доконституционный строй изжил себя и мешает ему нормально жить и конкурировать с соседями. Отказ от прошлого (особенно славного) всегда происходит очень болезненно. Нужно несколько раз «наступить на одни и те же грабли», чтобы понять, что надо «забросить их в самый дальний угол». Франция не раз пыталась восстановить монархический строй, прежде чем окончательно перешла к республике.

Для периода перехода к конституционализму характерно все еще **значительная роль государства в формировании** правосознания населения. Государство в период реформ помогает обществу усвоить конституционные ценности и борется с их распространением, когда переходит к контрреформам. Оно может использовать свои информационные ресурсы для внедрения ложного правового сознания в массы (неверного представления о конституционных идеалах, о правовой действительности), для сокрытия нарушения конституционных норм или оправдания этих нарушений. В ходе контрреформ государство ведет борьбу с носителями конституционного правосознания, мобилизует служилую интеллигенцию на искажение конституционных идеалов.

В условиях государственных репрессий сочувствие общества конституционным идеалам скрывается. В случае кризиса неконституционного государства выясняется, что никто не хочет прийти ему на помощь. В 1917-1918 г. никто не пришел на помощь свергнутому царю. В начале 1990-х гг. выяснилось, что нет значительных сил, готовых выступить на защиту казавшего вечного государства Советов. Часто бессовестная служилая интеллигенция легко предаст своих хозяев, как только они становятся слабыми, и старается занять место в первых рядах строителей конституционализма. Советские государственоведы, еще недавно клеймившие буржуазное государственное право, в 1993 г. сумели написать достаточно качественный текст Конституции России.

В некоторых жизненных обстоятельствах конституционные идеалы могут **вытесняться из общественного правосознания иными ценностями**. Например, в условиях внешних конфликтов идеалы свободы явно будут вытеснены потребностями в обеспечении коллективной безопасности. Неконституционное государство может искусственно создавать условия для вытеснения идеалов конституционализма из общественного сознания. Н. Макиавелли учил, что государь может усилить свою власть искусно создавая себе внешних врагов¹⁶¹. А если он найдет еще и врага внутреннего, то можно убить в обществе не только дух республики, но и доказать, что конституционные права и свободы человека угрожают безопасности Отечества, служат на руку «пятой колонне». В мусульманских странах вытеснение идеалов конституционализма, прав человека легко осуществляется с помощью идеи борьбы за дело Аллаха. Чувства гуманизма могут вытесняться враждебностью, ненавистью, подозрительностью. Ценности свободы могут вытесняться стремлением к порядку и

¹⁵⁹ Ильин И.А. Указ. соч. С. 42.

¹⁶⁰ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма. Проблемы теории и практики. М. – Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2001. С. 319

¹⁶¹ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990. С. 64.

стабильности, идеал формального равенства идеалом равенства реального (уравнительного распределения, редистрибуции)¹⁶².

С самых первых шагов конституционной идеологии по миру, с победой английской буржуазной революции, иные страны мира часто безуспешно старались **изолировать свою страну от этой идеологии**. Они пытались и пытаются противопоставить ей идеи суверенитета государства, особого пути развития, преданности заветам отцов, сохранения самобытности народа (его архетипа)¹⁶³.

Особое внимание при изучении переходных периодов следует обращать на государственно-правое **сознание отдельных групп общества**.

Естественным является неприятие конституционных ценностей обособленными от общества управленческими группами. Кто же в здравом уме согласится перейти из социального положения хозяина страны в положение слуги общества? В переходный период класс управленцев вынужден быть лицемером. Его представители во всеуслышанье заявляют о своей преданности конституционализму, а фактически разрабатывают хитроумные стратегии, тактики и планы нейтрализации или полного блокирования конституционных норм. На саму конституцию бюрократия смотрит как на средство идеологического прикрытия своего господства, создание видимости цивилизованного характера государства. Глава государства в переходный период, как правило, мечтает вернуть себе абсолютную власть. Для этого он подбирает состав депутатского корпуса, судей и членов правительства, которые готовы служить ему, а не конституции. В условиях бюрократической иерархии у чиновников возникают твердые установки на исполнение приказов своих начальников вне зависимости от их конституционности. Для анализа ситуаций в конкретных странах необходимо учитывать степень бессовестности управленческих элит, их способность к мошенничеству и готовность к применению насилия в целях поддержания своей власти над страной. Провести этот анализ достаточно трудно, поскольку управленцы эффективно используют государственный механизм для сокрытия своего истинного правосознания и распространения ложного представления о его характере.

Переход к конституционному строю требует возникновения особого правосознания управленческих элит, их готовности смириться с тем, что их власть не пожизненна, а временна.

На первый взгляд кажется, что распространению идей конституционализма способствует в первую очередь интеллигенция. Действительно именно интеллектуалы выработали конституционную идеологию и распространяют ее в мире. Но любой материалистически мыслящий человек понимает, что идея без общественного интереса и определенной материальной поддержки легко затухает. Марксисты указывали, что идеология конституционализма фактически является средством реализации интереса буржуазии, которой необходимо ограничить власть государственной бюрократии в широком смысле этого слова (включая главу бюрократии в лице правителя). Естественно, в тех странах, где буржуазия является клиентелой бюрократии, она не поддерживает конституционные порядки и конституции носят ложный или формальный характер. Гражданская интеллигенция, носительница конституционных идей, имеет в таких обществах маргинальный характер и похожа на Дон Кихота. Она героически борется за идеалы республики, демократии, права человека, но не имеет широкой поддержки в обществе. В отдельные периоды ее охватывают романтические иллюзии возможности быстрого построения конституционного строя в стране. В период контрреформ она разочаровывается в возможности переустройства страны, проникается скептицизмом, становится апатичной.

Отмечается, что сознательно может принять конституционные ценности средний класс, которому также, как и буржуазии, необходимо защитить свои права и свободу от произвола государственной бюрократии. Но, как известно из примеров истории (Италия, Германия), средний класс, напуганный усилением охлоса, может поддержать абсолютную власть диктатора и обменять конституционные права на защиту от тех, кто предлагает все отнять и поделить.

Важную роль в борьбе двух типов идеологий играет служилая интеллигенция. Она либо открыто поддерживает борьбу с распространением конституционных идей в обществе (консерваторы, в России - славянофилы), либо умело подменяет конституционные ценности доконституционными. Среди нее следует выделять тех, кто (а) имеет твердые антиконституционные ценности (например, бескорыстно верен правителю), тех, кто (б) отказывается от конституционных идеалов из страха перед начальством и тех, кто (в) работает против конституционных идей, пока за это хорошо платят. Как только расстановка сил изменяется («ветер дует в другую сторону»), последние две группы, быстро меняют ориентацию и становятся ярыми сторонниками конституционализма. Мы это наблюдали в годы реформ в России. Для прогноза развития страны важно посчитать, сколько в ней фанатичных антиконституционалистов и сколько их временных попутчиков.

Значительная часть населения в переходный период еще не является сознающим свои интересы и организованным народом, способным к самоуправлению. Она представляет собой массу, которая может принять как конституционный порядок правления (особенно, если устала от деспотизма бюрократии и ее главы), так и диктатора, который умеет манипулировать сознанием толпы. Как показывает историческая практика, масса не может осознанно использовать конституционные свободы (отказывается даже от участия в выборах органов власти), а часто и боится их. Между обществом и государством (представляющим его правителем) может заключаться неписанный договор. Общество не требует реализации своих конституционных свобод (особенно политических) в обмен на то, что государство обеспечивает ему рост жизненного уровня, общественный порядок. Иногда говорят, что общество руководствуется «философией свиньи». Но как только государство нарушает этот договор, массы вспоминают про свои конституционные свободы и свергают еще недавно любимых вождей.

Исследователи отмечают, что конституционное правосознание исходит от каких-то элит, желающих покончить с произволом государственной бюрократии¹⁶⁴. Противники конституционного развития страны часто находили поддержку у консервативно настроенных масс, призывали исходить из «народного духа» (для примера можно взять Германию XIX в.)¹⁶⁵.

Проведенное исследование позволяет представить в общих чертах, что происходит с государственно-правовым сознанием общества в переходный период, взглянуть на это правосознание в развитии от одной сущности к другой.

¹⁶² Варламова Н. Правовой нигилизм: прошлое, настоящее и будущее России?// Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение, 2000, №1. С. 91.

¹⁶³ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 634-635.

¹⁶⁴ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 30.

¹⁶⁵ История политических и правовых учений: Учебник. М.: Юридическая литература, 1988. С. 353-354.

16. Денисов С.А. Доконституционное государственно-правовое сознание в современной России // Проблемы формирования нового российского права и новой российской государственности: на пути движения к «чистому золоту права»: сборник материалов I Всероссийской научной конференции. К юбилею профессора Н.А. Придворова. 5 февраля 2015 г. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. ГР. Державина, 2015. С. 352-364.

С. 352

Конституционные реформы в России шли сверху. Поэтому неудивительно, что в стране принята Конституция, но правовое сознание значительного числа россиян находится на прежнем доконституционном уровне. У автора данного исследования, к сожалению, нет точных и развернутых социологических данных о том, какое количество россиян имеет доконституционное правовое сознание и какова его глубина. Приходится опираться на результаты визуальных наблюдений и опросы социологов по другим вопросам.

Сегодня не каждый юрист, особенно получивший образование в советские времена, может отличить конституционное правосознание от доконституционного или псевдоконституционного. Поэтому начинать изложение материала приходится с уяснения того, что является конституционным правосознанием, а что является его противоположностью или просто чем-то иным.

Господствующий в правовой теории России юридический позитивизм вводит юристов в заблуждение. Они отождествляют конституционное правосознание с представлениями о действующей Конституции РФ и о нормативных актах, которые относят к отрасли государственного (конституционного) права¹⁶⁶. В свое время Гегель утвердил принцип историзма в понимании сознания¹⁶⁷, а отечественные исследователи последнего времени «похоронили» его. Они забыли, что конституционное право, как вид государственного права, появляется только на определенном этапе человеческого развития, в борьбе с доконституционными нормами государственного права. Конституционные нормы и принципы отличаются от прежних (доконституционных) своей сущностью и содержанием. Это нормы, закрепляющие ограничение произвола государства, суверенитет народа (верховенство гражданского общества

С. 353

над государственным аппаратом), верховенство прав и свобод человека и гражданина. В период перехода к конституционализму, правящие группы вынуждены принимать конституции, в которых содержатся как нормы конституционного, так и нормы доконституционного государственного права. Поэтому, уважение к нормативному акту с названием «конституция» вовсе не говорит о том, что у человека сформировалось конституционное правосознание. Если он уважает все нормы этого акта, вне зависимости от их содержания, то это признак эклектичного правосознания, в котором смешаны элементы конституционного и доконституционного правосознания.

Советская пропаганда проделала большую работу, направленную на то, чтобы доконституционные ценности (например, господство одной партии) стали считаться конституционными. В сознании преподавателей конституционного права все смешалось. Они, как правило, не могут отличить конституционную норму от доконституционной по ее содержанию. Постоянно приходится сталкиваться с тем, что люди с научными званиями не могут отличить правового государства от полицейского, социального от патерналистского, демократического от авторитарного, республику от монархии, федерацию от империи, демократию от охлократии, разделение властей от разделения труда между органами власти, свободные выборы органов власти от плебисцита. Конституционные ценности в России девальвированы.

Юридический позитивизм способствовал распространению антиконституционной идеи, согласно которой государство может определять содержание конституционных норм. Какую норму оно поместит в конституционный акт – та и будет считаться конституционной. Антиконституционный этатизм является традиционным для российского общества.

В России только зарождается гражданская интеллигенция, независимая от государства. Большая часть интеллектуального слоя относится к служилой интеллигенции, являющейся проводником запрещенной в Конституции РФ (ч. 2 ст. 13) государственной идеологии. Она внедряет в сознание молодежи доконституционное, псевдоконституционное и полуконституционное сознание. Для нее ни чего не стоит объявить тоталитарный режим конституционным, если на то будет воля государства¹⁶⁸. Некоторые, так называемые конституционалисты, призывают очистить российскую Конституцию от конституционных норм

С. 354

и ценностей и наполнить ее традиционными для России антиконституционными нормами¹⁶⁹.

Судя по публикациям в научной литературе в России очень мало людей, которые могут критически посмотреть на государственную правовую политику, и открыто осудить отход от принципов и норм конституционного права. Искренность не является свойством нашей научной интеллигенции. Мало, кто осмеливается сказать: «А король-то голый!» Люди предпочитают писать о конституционных идеалах, оторванных от жизни и не касаться реальной правовой практики. В сознании исследователей сидит внутренний цензор, который не позволяет им говорить откровенно, принуждает к

¹⁶⁶ Баринов Э.А. Конституционное правосознание в российской федерации. Специальность 12.00.02 - Конституционное право; муниципальное право. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001; Никитяева В. В. Конституционное правосознание: Вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. Волгоград, 2002.

¹⁶⁷ Философская энциклопедия. Т. 5. М.: «Советская энциклопедия», 1970. С. 44.

¹⁶⁸ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современного конституционализма. М.: Норма, 2005. С. 50.

¹⁶⁹ Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Российский конституционализм: к обретению идеала // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 134.

сдержанности, а иногда и откровенной лжи. Служилая интеллигенция¹⁷⁰, как ей и положено, в угоду своему хозяину занимается оправданием государственной политики, какой бы она не была. Ее убеждения изменяются вместе с изменением «линии партии». У нее нет собственных принципов, кроме принципа «держаться нос по ветру».

Таким образом, в России не сложилась интеллектуальная база для формулирования и защиты конституционных ценностей. Наоборот, существуют все условия для размывания их для подмены их псевдоконституционными идеалами.

Еще более печальной является ситуация с правосознанием большинства населения страны. Оно не рассталось с доконституционными ценностями и мифами. Как показывают все социологические опросы, большинство россиян не рассматривает республиканскую форму правления как ценность, и готово передать власть над собой в руки мудрого правителя. Ни ценит оно и демократические свободы, закрепленные в Конституции РФ. Люди готовы променять их на сносное содержание, которое им обещает государство или даже просто на красивые идеи о величии России. Не проникли в сознание россиян и ценности федерализма. Уставшие от хаоса 1990-х гг. они легко приняли восстановление централизации в управлении страной. Судя по явке на выборы местных органов власти, полное безразличие у населения к местному самоуправлению. Оно явно не намерено защищать его от огосударствления.

С. 355

Аристотель выделял человека политического. По аналогии следует выделять человека конституционного, т.е. заинтересованного в защите конституционных идеалов, исходя из своего социального положения. Марксизм утверждает, что такой человек появляется только в результате развития капиталистических отношений. Это рациональный человек привыкший опираться на свои силы и способности, с подозрением смотрящий на государство и ищущий средства для ограничения его произвола. Естественно, что в России, только приступившей к строительству капитализма, не может появиться такого человека. Большинство россиян наивно верит в то, что государство даст им счастливую жизнь и добровольно передает себя в его руки (отказывается от своих суверенных прав на власть). Оно доверяет правящей группе (вождю) и не считает необходимым поддерживать политическую конкуренцию (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ), свободу выбора (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). По опросам социологов к марту 2014 г. только 8 % россиян придерживались главной конституционной идеи ограничения государства. 56 % твердо поддержали антиконституционный этатизм. 36 % воздержались от ясного ответа, а значит они не против явно происходящего поглощения общества государством¹⁷¹.

Для значительной части россиян характерны иждивенческие настроения. Люди считают, что государство должно обеспечить рост их благосостояния, позаботиться об их детях, о них самих в старости. Кто-то должен создать политические партии, отражающие интересы разных групп населения, принять правильное решение на выборах при формировании органов власти, выйти на улицу и потребовать соблюдения прав человека. Естественно любовью россиян пользуются нормы Конституции РФ, которые закрепляют патерналистские отношения, т.е. требуют от государства заботиться о своем населении (ст. 7, 37-43).

Большинство россиян не доверяет частной собственности и рынку (ст. 8 Конституции РФ) и свято верит в государственную собственность и государственное регулирование, которое должно обеспечить процветание страны и справедливое распределение общественных доходов.

Большинство не ценит свободу слова и свободу массовой информации (ч. 1 и 5 ст. 29 Конституции РФ). Оно поддерживает государственный контроль над основными каналами распространения информации и верит государственной пропаганде, как дети верят в сказочных

С. 356

героев. М.Е. Салтыков-Щедрин называл россиян «детьми изрядного возраста» и надеялся, что они когда-нибудь повзрослеют. Пока это время еще не наступило.

Многие россияне не хотят быть гражданами своей страны. Это хлопотно. Надо принимать решения и отвечать за них. Поэтому они предпочитают оставаться подданными, передавая управление страной государственной бюрократии во главе с Правителем.

Гражданин обладает достоинством и гордостью. Он требует формального равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ). Большинство россиян согласны с положением маленького человека, и терпеливо относятся к тому, что в стране есть «сверхлюди», которые пишут для них законы, наказывают их за непослушание.

Конституционные ценности являются идеологией сильного гражданского общества. Большинство россиян идентифицируют себя не с гражданским обществом, а с государством. Они говорят: «Мы проводим политику...». И это не смотря на то, что ни какого участия в принятии государственных решений они не принимают. Людям хочется присоединиться к сильным, а гражданское общество в России пока находится в зачаточном состоянии и само нуждается в поддержке.

Путь России от рабства к свободе оказался очень долгим. В конце XIX в. много крестьян негативно восприняли отмену крепостного права¹⁷². Сегодня значительная часть населения с ностальгией вспоминает советское прошлое («лагерь социализма»). Свобода, являющаяся сущностью конституционного строя, требует от человека ответственного отношения к своей судьбе. У свободного человека нет хозяина, который бы заботился о нем. Поэтому для большинства россиян несвобода, при условии опеки над ним со стороны государства, лучше, чем свобода, когда обо всем надо думать самому.

Конституционные нормы закрепляют плюрализм и конкуренцию в экономике, политике и духовной жизни. В конкурентной борьбе побеждают наиболее активные люди. Многие россияне пассивны, не верят в себя и боятся проиграть соревнование своим соотечественникам. Поэтому они не поддерживают конституционные свободы и конкуренцию (свободный рынок, непредсказуемые свободные выборы, борьбу мнений). Они ищут себе «добротного хозяина», который будет опекать их и защищать от более сильных соотечественников: даст постоянную работу, создаст одну правильную партию, укажет за кого

С. 357

¹⁷⁰ Денисов С.А. Служилая интеллигенция в российском административном обществе // Политическая концептология. Ростов-на-Дону. 2013. № 2. С. 206-216.

¹⁷¹ Хамраев В. В россиянах копится гражданская активность // Коммерсантъ. 2014. 24 июня. С. 2.

¹⁷² Франц А.С. Российские нравы: истоки и реальность (Азбука этического плюрализма): Учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999. С. 263-264.

надо голосовать, доведет до сведения единственно правильное мнение. Социологические опросы и выборы в органы власти показывают стабильно низкую поддержку населением политического плюрализма, свободы слова. Большинство в России считает необходимым вернуться к государственной собственности на основные средства производства¹⁷³.

Опросы старшеклассников, родившихся в новой России, показывают, что школа и родители передали им старое доконституционное сознание. Они представления не имеют о том, что нормы конституции создаются для ограничения произвола государства. В их понимании Конституция, так же как уголовный кодекс, принимается для поддержания порядка в стране и обеспечение безопасной жизни людей¹⁷⁴. Это не удивительно. Многие люди, называющие себя конституционалистами, так же рассматривают конституцию всего лишь как основной закон страны, ни чем не отличающийся от законов царя Хаммурапи¹⁷⁵ или Закона российской империи о престолонаследии 1797 г.¹⁷⁶.

Доконституционное правосознание рождалось стихийно. В основе его лежит стремление к власти и готовность подчиниться сильному, алчность и стадные инстинкты. Конституционное правосознание является искусственным. Это продукт рационального мышления и расчета. Российское общество еще не доросло до этого уровня культуры. Высказывается мнение, что в России еще не завершилась эпоха Просвещения. В сознании большинства россияне еще не произошло расколдовывание мира. В основе правосознания большинства лежит вера, традиции, а не разум. Как показывают социологические опросы, большинство россиян наивно верит государственной пропаганде¹⁷⁷. Реальные конституционные права, с помощью которых можно самим осуществлять борьбу за счастье, население обменивает на обещание бюрократических элит построить совсем бесплатно какое-то светлое будущее. Обещание построить коммунизм сменилось обещаниями удвоить ВВП, дать доступное жилье, бесплатную медицинскую помощь,

С. 358

улучшить образование, повысить заработную плату и т.д. Коммунизм не построили, «Программа 2020»¹⁷⁸ канула в лету, а люди все верят и ждут новой «манны небесной» от правителей. Как индейцы в период колонизации Америки, они готовы отдать золото за стеклянные бусы или кусочки зеркала.

Конституционное правосознание включает в себя способность самостоятельно и критично смотреть на исходящие от государства нормы права и их реализацию. Правосознание большинства россиян носит привнесенный характер. Оно внедряется в головы людей с помощью государственной пропагандистской машины, частью которой являются органы образования (среднего и высшего). При отсутствии способности к самостоятельному производству правовых идей, государство успешно манипулирует общественным сознанием, вносит в него выгодные ему идеи, ценности, чувства. Это особенно ярко проявляется в ходе избирательных кампаний.

Для конституционного правосознания характерен свой тип правовой психологии. Уважение к людям, доброта, толерантность являются основой для обеспечения прав человека и гражданина. В современной России поведение людей часто основано на алчности, властолюбии, жестокости, ненависти, зависти, фанатизме. Социологи в марте 2014 г. отметили, что «агрессивный дискурс перестает восприниматься как маргинальный»¹⁷⁹. Наиболее ярко подлость и безразличие к чужим страданиям проявилась в 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-ФЗ¹⁸⁰, который лишил тысячи детей-инвалидов права иметь родителей, права на счастье.

В России достаточно много людей открыто призывающих отказаться от конституционных идеалов: от свободы слова, свободы массовой информации, от запрета на государственную идеологию, от светского характера государства, от местного самоуправления. Чаще всего они доказывают, что конституционные идеалы несовместимы с менталитетом россиян, что реализовать их в России невозможно. Другие противопоставляют конституционным ценностям ценности этатизма, единственно правильной идеологии, которую государство должно навязывать обществу. Доктрина «вертикали власти» постепенно

С. 359

оттеснила в сторону идеи разделения властей, федерации и местного самоуправления. Людей убедили, что ручное управление заботящегося о стране Президента гораздо лучше какого-то правового государства. Консервативная идеология, призывающая сохранить старое доконституционное сознание, сегодня пользуется поддержкой со стороны государства. Н.А. Некрасов доказывал, что любовь к отечеству заключается в страстном желании ему просвещения, в «негодовании против всего того, что замедляет путь к совершенствованию». Сегодня консерваторы сумели убедить большинство населения в том, что патриотизм заключается в поддержке старых доконституционных обычаев и ненависти ко всему новому, передовому идущему из-за рубежа. «Кто живет без печали и гнева, тот не любит отчизны своей» - писал Н.А. Некрасов. Консерваторы убедили большинство, что российский патриот должен восхвалять «уродства», которыми была полна доконституционная история России (деспотизм, агрессия) и гордиться ими.

Антиконституционные настроения россиян хорошо иллюстрируется их отказом от поддержки демократических партий и движений. В Государственной Думе нет ни одного их представителя. Наибольшей популярностью пользуются левые партии этатистского характера, широко использующие популистские лозунги. Часть населения сочувствует националистам, требующим поделить людей на первый и второй сорт.

¹⁷³ Горшков М.К., Петухов В.В. Перспективы демократии в России: угрозы реальные и мнимые // Социологические исследования. 2004. № 8. С. 26.

¹⁷⁴ Селезнева А.В. Политические представления российских старшеклассников в контексте гражданского воспитания и формирования политической культуры // Ценности и смыслы. 2012. № 3 (19). С. 116.

¹⁷⁵ Хабриева Т.Я. Вступительная статья // Конституции государств Азии. В 3 т. Т. 1. Западная Азия. М., 2010. С. 5-6.

¹⁷⁶ Осавелюк А.М. Конституционное развитие дореволюционной России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 78.

¹⁷⁷ Горяшко С. Гражданам по вкусу продуктовое эмбарго // Коммерсантъ. 2014. 9 декабря. С. 2.

¹⁷⁸ Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 года. М.: Деловая литература, 2007.

¹⁷⁹ Хамраев В. В россиянах копится гражданская активность // Коммерсантъ. 2014. 24 июня. С. 2.

¹⁸⁰ Российская газета. 2012. 29 декабря. С. 1.

Митинги в поддержку честных выборов и права собираться мирно показывают, как мало в России людей, готовых бороться за конституционные идеалы. Большинство безразлично наблюдало, как в стране устраняется свобода массовой информации, свобода объединения (в том числе в политические партии), право выбирать глав регионов и глав муниципалитетов. Скорее всего, большинство даже не заметило всей этой антиконституционной деятельности государства. Важнейшей чертой доконституционной правовой психологии является пассивность населения, добровольный отказ использовать права, которые декларированы в конституционном акте. По опросам социологов, даже на словах, не хотят пользоваться правом на объединение (ст. 30 Конституции РФ) 54 % опрошенных в марте 2014 г. россияне¹⁸¹

Конституционные ценности, в основном, привнесены в Россию из-за рубежа. Тысячелетие страна жила с идеями покорности, иерархии, монархии. «Страна рабов, страна господ» - писал о России М.Ю. Лермонтов. А.П. Чехов говорил, что раба в себе надо выдавливаться

С. 360

по капле. Консервативное сознание мешает этому. Зачем отказываться от привычного, если и так (правда, благодаря ценам на нефть) все хорошо. Благополучие россиян в начале XXI в. выросло в три с лишним раза. «От добра, добра не ищут». Конституционные нормы – это средства борьбы за свои права. Зачем они, если уровень жизни и так растет? Таким образом, можно сделать вывод, что доконституционное сознание естественно для современной России. Было бы, наоборот, странным, если бы у россиян появилось конституционное правосознание.

Начиная с XVI в. разные исследователи отмечали традиционность рабского сознания россиян, их запуганность. Годы Перестройки и реформ и смогли существенно изменить их характер. Они боятся отстаивать свои конституционные права и свободы. Выход на митинг или демонстрацию без разрешения начальства они приравнивают к героическому поступку.

В последние годы конституционные ценности достаточно успешно вытесняются из сознания россиян иными ценностями. Идеи мира и человеколюбия легко были вытеснены идеями великодержавия и реванша. Ненависть и злоба к врагам легко отодвинули на второй план идею о высшей ценности человека, его прав и свобод. В условиях идеологической войны, естественно, нетерпимым стало инакомыслие. Бедность части россиян и их неумение выживать в условиях конкуренции является питательной почвой для идей уравниловки распределения общественных благ, которое должно осуществлять стоящее над обществом государство (его чиновники).

Естественно, негативно к конституционным идеалам относится административный класс России. Ему предлагается сменить свое социальное положение хозяина страны на положение слуги гражданского общества. Ни какой здравомыслящий человек принять такое предложение не пожелает. Управленческий класс вынужден принять двоякое. Он вынужден декларировать верность конституционным нормам и одновременно, принимать меры к тому, что бы они не работали. Именно по его воле конституционные идеалы подменяются неконституционными (псевдоконституционными), в сознание россиян внедряется ложное правовое сознание, ложная оценка правовой действительности. Монархия выдвигается за республику, авторитарный режим за демократию, имперские отношения между центром и регионами за федерализм, государственное управление на местах за местное самоуправление. На распространение этих ложных оценок работает язык нормативных актов, которые на неконституционные институты наклеивают конституционные ярлыки. Тщетны призывы Козьмы Прутков

С. 361

при виде таблички «Буйвол» на клетке слона не верить глазам своим. Ст. 1 Конституции РФ называет Россию республикой. И люди верят этому. Большинство людей называют Россию демократическим государством. При этом 71,3 % опрошенных в марте 2014 г. респондентов заявили, что у них нет ни каких возможностей влиять на политику государства. Как уже отмечалось, значительную работу по апологии доконституционных ценностей, по распространению ложных представлений о правовой действительности (особенно среди молодежи) продельывает служилая интеллигенция, работающая в школах и вузах. Молодежи навязываются пропагандистские штампы оценки правовой действительности.

Республика появляется только там, где управленческие элиты смиряются с тем, что их власть является временной. Очевидно, что в России управленческая элита намерена оставаться у власти пожизненно и готова на все, чтобы не допустить появления серьезных конкурентов, способных отнять у нее власть. Не возражает против этого и большинство населения¹⁸².

При конституционном правосознании представители разных ветвей государственной власти поддерживают свою самостоятельность. При доконституционном сознании они верны Правителю и готовы выполнять его указания вне зависимости от их соответствия конституционным нормам и принципам. Даже судьи Конституционного Суда не осмеливаются идти против воли Правительства¹⁸³. В.А. Туманов обращает внимание на такую типичную особенность неконституционного сознания бюрократии, как привычка следовать указаниям своего начальства, а не нормам конституции¹⁸⁴.

В последнее время в борьбе с конституционным правосознанием государство вернулось к нагнетанию страха среди членов общества. Оно вводит все новые и новые репрессивные законы (высокая ответственность за использование своего права собираться мирно без разрешения чиновников¹⁸⁵, законы ограничивающие свободу слова,

С. 362

в которых нет четкой грани между преступным и дозволенным¹⁸⁶), которые должны подавить желание людей отстаивать свои конституционные права.

¹⁸¹Хамраев В. В россиянах копится гражданская активность // Коммерсантъ. 2014. 24 июня. С. 2.

¹⁸²Хамраев В. Владимира Путина примерили на 2018 год // Коммерсантъ. 2014. 20 июня. С. 2.

¹⁸³ Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

¹⁸⁴ Туманов В.А. О правовом нигилизме // Советское государство и право. 1989. № 10. С. 26.

¹⁸⁵ ФЗ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета. 2012. 9 июня. С. 4.

¹⁸⁶ Например, ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

Как уже отмечалось, конституционное правосознание в Россию импортируется из-за рубежа. В начале XXI в. государство приняло решительные меры по сокращению этого импорта. Почти полностью пресечена работа зарубежных общественных организаций, которые распространяли в стране идеалы свободы и демократии, учили людей отстаивать свои права. Пресекается материальная помощь демократическим движениям из-за рубежа. В сознание населения внедряется шпиономания. Распространение в 1990-е гг. конституционных идей опиралось на эффект подражательности. Россияне хотели жить так же как европейцы. С началом холодной войны этот эффект почти полностью перестал действовать. Значительная часть россиян стала смотреть на западный образ жизни, как на отрицательный пример, уверилось в том, что надо искать свой путь (неконституционный) или брать пример с Китая, который придерживается псевдоконституционных ценностей этатизма, авторитаризма, олигархического правления. На пути восприятия конституционных ценностей, которые являются частью западной культуры, сегодня, поставлена великодержавная спесь и «патриотизм дырявого носка».

Сегодня Россия, по мнению автора, переживает период контрреформ и вполне закономерно, что силы, распространяющие в обществе новое для страны конституционное правосознание, подавлены силами реакции, призывающими вернуться назад, к традиционным для страны ценностям монархии, этатизма, послушания. Цикличность типична для развития человеческого общества. Сомнительно, что Россия сумеет воспользоваться опытом Северной Кореи или Ирана и полностью откажется от идеалов демократии и свободы. Население России не склонно к фанатизму. Бюрократия своими действиями сама разочарует людей, и они вернуться к идее контроля за ней с помощью конституционных норм. «Холодным душем» для россиян будет длительный экономический кризис, носящий характер кризиса системы.

Постоянно раздаются предложения больше знакомить россиян с содержанием Конституции РФ. Но это не приведет к появлению у них конституционного сознания. Они еще раз убедятся в том, что Конституция в России – это идеологический документ, нормы которого имеют мало общего с инструментами правового регулирования. С советского

С. 363

периода люди привыкли к тому, что есть лозунги, закрепленные в тексте Конституции, а есть реально действующие нормы, за нарушение которых предусмотрены меры ответственности. «Один из самых живучих пережитков коммунизма – это в высшей степени циничное отношение к конституции, убеждение, что она может быть как угодно хороша, но ни какого отношения к реальной жизни не имеет»¹⁸⁷.

Автор данного исследования стоит на материалистических позициях и считает, что конституционное правосознание нельзя внести в общество с помощью пропаганды. Общество на своем горьком опыте должно сначала разочароваться в доконституционных ценностях, а затем уже будет готово воспринять конституционные. Видимо, россияне еще несколько раз должны наступить на «старые грабли», чтобы понять, что доконституционная система отношений, при которой государство (государственная бюрократия) управляет обществом – изжила себя, и пора от нее отказываться.

Материалистическая философия доказывает, что общественное сознание не свободно, а порождается сложившимися в обществе отношениями. Конституционное правосознание в развитых странах мира возникло в результате развития производящей экономики, частной собственности и опирается на класс свободных предпринимателей, которые защищают себя от государственной бюрократии с помощью норм конституционного права. Россия только ступила на этот путь. Господствующее положение здесь по-прежнему занимает административный класс, который с помощью служилой интеллигенции навязывает обществу свое антиконституционное правосознание, придавая ему благородный вид конституционного. Социальная опора для конституционных ценностей в лице класса предпринимателей и гражданской интеллигенции здесь только формируется. Это в первую очередь должны понять истинные сторонники конституционализма.

Переход к конституционализму всегда идет медленно, на протяжении десятилетий. Для этого переходного периода характерны гибридные формы правосознания, в которых причудливо переплетаются черты конституционных и доконституционных идей. Продуктом гибридного правосознания является, например, институт бонапартизма, в котором присутствуют элементы старого монархизма и одобрения населением при проведении плебисцитов власти харизматического вождя (создание видимости демократии и выборов). Вождь легализует

С. 363

частную собственность и движение к капитализму, которое не одобряет большинство населения.

Широкое распространение доконституционного правосознания в российском обществе указывает на то, что Россия еще долго будет только имитировать конституционный строй. Пока конституционное правосознание не станет доминировать в обществе, конституционные нормы, закрепленные в Конституции РФ, будут оставаться декларациями о намерениях или искажаться в ходе их толкования.

¹⁸⁷Санстейн К.Р. Отрицательные качества положительных прав // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1993. № 1 (2). С. 45.

17. Денисов С.А. Идеальное правосознание конституционалиста // Университет XXI века: старые парадигмы и современные вызовы: материалы XVIII Всероссийской научно-практической конференции Гуманитарного университета, 7-8 апреля 2015 года: доклады. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2015. С. 48-52.

С. 48

Конституционное право является основной отраслью системы права. Преподавать его должны люди с особым конституционным правовым сознанием, с особой правовой идеологией и правовой психологией. Автор предлагает принять манифест конституционалиста.

Ключевые слова: конституционализм, свойства конституционного правового сознания.

Конституционное право отличается от иных отраслей права наличием собственной философской основы (теория конституционализма). Это порождает особые требования к правосознанию конституционалистов (исследователей и преподавателей конституционного права). Эти люди должны знать теорию конституционализма и быть преданы ее идеалам.

Как известно, в основе теории конституционализма лежит несколько принципов, которые должен признавать конституционалист. Конституционными называются нормы ограничивающие государство, его произвол. Они закрепляют власть народа (гражданского общества), превращая государство в инструмент этого народа. Средствами ограничения власти государства являются республика (ограниченная монархия), демократия, правовое государство, местное самоуправление, разделение властей, верховенство прав и свобод человека и гражданина. В некоторых государствах обязательным признаком конституционализма должно быть федеративное государственное устройство. Таким образом, человек, придерживающийся идеологии этатизма, вождизма, патернализма, великодержавия, - не может быть конституционалистом. Людей, верных доконституционным ценностям следует называть государствоведами.

Типичной для России является деформация правосознания конституционалиста, порожденная философией юридического позитивизма. Она заключается в том, что конституционалист считает своим долгом быть верным конституции страны. Но не всякий

С. 49

конституционный акт отражает требования идеалов конституционализма. Очень часто в этом акте содержится компромисс между доконституционными и конституционными ценностями. Конституционалист должен ясно понимать, какие нормы конституции страны соответствуют идеалам конституционализма, а какие не соответствуют им. Конституционалист – это не верноподданный (не «раб лампы» под названием «конституция»), а человек, способный критически смотреть на нормативные акты принимаемые государством. Для него чужда фетишизация конституционных актов.

Как показывает практика, достичь способности отличать конституционные нормы от неконституционных (помещенных в конституционном или ином акте) не так легко. Государство, как опытный мошенник, научилось хорошо скрывает неконституционные нормы под видом конституционных. Служилая интеллигенция подводит наукообразную базу под эти мошеннические действия. Для совершенствования своих аналитических способностей необходимы познания в области конституционной девиантологии (науки о типичных отступлениях от конституционных норм в мире).

Коммунисты в советский период без зазрения совести объявляли конституционным все, что им хотелось, и было закреплено в конституционных актах советского периода. Явно антиконституционные идеи (огосударствление общества, тоталитаризм, идеократическая система правления, монополия власти в руках одного партеобразного объединения бюрократии) были объявлены конституционными. Конституционные идеалы были полностью девальвированными. Конституционалист должен понимать это и негативно относиться ко всем попыткам навешивания ярлыка «конституционный» на явно неконституционные нормы.

Сегодня, в условиях крайнего релятивизма конституционалист должен ясно отличать правовое государство от полицейского, социальное от патерналистского, демократическое от авторитарного, республику от монархии, федерацию от империи, демократию от охлократии, разделение властей от разделения труда между органами власти, свободные выборы органов власти от плебисцита.

Конституционалист не должен быть фанатиком. Необходимо понимать, что высокие идеалы вообще неосуществимы. Можно только приближаться к ним. Желательно, чтобы конституционалист обладал познаниями в области философии, социологии, политологии, культурологии, экономики, социальной психологии для того, чтобы понять, в какой степени конституционные идеалы могут быть реализованы в стране на данном этапе ее развития и что можно делать для их продвижения. Развитое конституционное правосознание должно включать в себя представления о закономерностях перехода общества от доконституционного к конституционному праву,

С. 50

о методах и средствах борьбы за конституционализм. Необходимо понимать, что поспешное введение конституционных норм в стране, в которой для этого нет объективных предпосылок, приводит к последствиям, прямо противоположным желаемым. Власть масс, не ставших народом, приводит страну к охлократии, а не демократии. Всеобщие выборы не раз приводили к власти диктаторов. Для того, чтобы избежать ложного

представления о процессах движения к конституционному строю, конституционалист должен хорошо знать зарубежный опыт, историю конституционного строительства. Это особенно важно для стран с догоняющим развитием.

Конституционалист должен избегать правового романтизма и понимать, что принятие государством конституции не означает перехода страны к конституционному строю. Конституции в переходный период часто являются набором деклараций, которые ни кто не собирается реализовывать.

Конституционное правосознание должно включать в себя умение находить компромиссы между интересами общества и личности, между централизацией и децентрализацией, эффективностью управления общественными делами и демократизмом, между свободой и необходимостью защиты слабых. Конституционалист – это сторонник умеренности. Для него чужды властолюбие и алчность.

Конституционалист идентифицирует себя не с государством (его аппаратом), а с гражданским обществом. Это очень трудно сделать тем, кто работает в государственных учебных заведениях, руководство которых требует от преподавателей служить государству. От любого государства, каким бы демократическим оно не было, исходит опасность злоупотребления своей властью. Поэтому частью конституционного правосознания является недоверие государству, подозрительность в оценке его деятельности, настороженное отношение к бюрократии.

Конституционное правосознание включает в себя гражданственность. Человек с гражданской позицией, в отличие от подданного, чувствует себя свободным и ответственным не только за себя, за свою семью, но и за процветание всей страны. Он стремится стать хозяином своей страны, участвовать в управлении общественными и государственными делами. На государственный аппарат и главу государства он смотрит, как на своего слугу (часто ленивого, вороватого и плутоватого). Он нетерпимо относится к претензиям бюрократии господствовать над обществом, получать незаслуженные привилегии. Для него характерно уважение к своему достоинству и нетерпимость к унижению других людей. Конституционалист испытывает чувство стыда перед другими народами, если его страна нарушает конституционные нормы за рубежом,

С. 51

поддерживает неконституционные режимы в других странах. В идеальном варианте, конституционалист должен чувствовать себя гражданином планеты (космополитизм), радоваться, продвижению конституционализма (демократии) в новые и новые страны, печалиться по поводу неудач (например, в Афганистане, Ираке или Ливии).

Частью конституционного правосознания является патриотизм, не имеющий ни чего общего с любовью к пережиткам прошлого (к тирании, имперской агрессивности, ненависти к соседям). Н.А. Некрасов доказывал, что любовь к отечеству заключается в страстном желании ему просвещения, в «негодовании против всего того, что замедляет путь к совершенствованию». «Кто живет без печали и гнева, тот не любит отчизны своей» - писал он.

Конституционное сознание требует от человека, живущего в неконституционном государстве придерживаться оппозиционных взглядов. Он должен критически смотреть на неконституционную государственную политику. В условиях движения страны к конституционализму, носитель конституционного сознания не может быть консерватором.

Конституционализм является искусственной теорией, пытающейся построить более совершенные отношения в обществе. Поэтому в основе конституционного сознания лежит разум, а не чувства. Это не исключает веры конституционалиста в человека, в гражданское общество, в торжество положительных идеалов прогресс. Конечно, эта вера не должна быть слепой. Естественной для конституционного правосознания является тяга к свободе, равенству всех перед законом и судом, справедливости. Уважение к людям, доброта, толерантность являются основой для поддержания теории естественности прав человека и гражданина, которую обязано признать государство. Для конституционного правосознания не чужды гнев (негодование), вызываемый наглým нарушением конституционных норм, боль от бессилия при неспособности противостоять им, ненависть и презрение к деспотам, чиновникам, умышленно посягающим на права и свободы человека, ненависть к рабству и скорбь по поводу рабского сознания населения. Нельзя прощать преступления, совершаемые должностными лицами. Борьба за конституционные идеалы помогает чувство солидарности с другими защитниками гуманистических и либеральных ценностей, чувство благодарности тем, кто воспевал идеи свободы и справедливости. Ни чего общего у конституционалистов не может быть с теми, кто под лозунгами свободы стремится к захвату власти и обещает принудить людей к счастью (имеются в виду левые и правые радикалы).

С. 52

Конституционное правосознание в современной России является элитарным. Оно не свойственно для большинства населения. Носители его могут преследоваться государством. Поэтому конституционалист должен обладать определенной смелостью (мужеством), готовностью идти на жертвы, способностью противостоять давлению масс и государственного аппарата. Конституционное правосознание не может иметь человек, на которого сильное влияние оказывают стадные инстинкты. Идеальным конституционалистом может быть только духовно сильный человек, имеющий внутреннюю энергию, активность, готовый бороться за конституционные идеалы, верящий в себя, в свои силы. Пассивность, неверие в правовую прогресс следует считать деформацией конституционного правосознания. В условиях авторитаризма и деспотии у конституционалиста должна быть готовность к решительным действиям в борьбе за конституционные идеалы. Не может быть ни какого уважения к законам, попирающим основы конституционного строя, закрепляющим произвол бюрократии, умаляющим права и свободы человека и гражданина.

Неконституционное правосознание людей, называющих себя конституционалистами, приносит большие несчастья стране. Под маркой преподавания конституционного права, эти люди распространяют в обществе доконституционные ценности, девальвируют идеалы конституционализма в теории права, мешают прогрессивному развитию страны.

18. Денисов С.А. Угрозы национальной безопасности России со стороны консерваторов

Тезисы выступления на адлерских чтениях в мае 2015 г.

Человечество живет в условиях непрекращающейся конкуренции народов и стран между собой. Побеждают в этой конкуренции те страны, которые способны быстро изменяться, отвечая на вызов времени. Те народы, которые упорно держатся за старое, не желают изменяться или не понимают, какие изменения нужны – отстают в своем развитии от соседей и уходят на задворки мирового развития. Крайние формы консерватизма показывают племена аборигенов Австралии и Южной Америки.

Тяжело даются перестройки странам со славным прошлым, которые сохраняли свою мощь на протяжении столетий. Их населению и элитам труднее всего понять, что времена меняются и что старые порядки, которые обеспечивали их процветание на протяжении длительного времени, мешают дальнейшему развитию страны. Они не могут отличить обычные кризисы роста от кризиса системы. Им все кажется, что возникающие у них проблемы носят временный характер, и они уйдут сами по себе. Китайская поговорка говорит о том, что глупец ищет причины своих проблем в окружающих его людях и обстоятельствах. Умный – ищет проблемы в себе, а мудрый – ищет закономерности. Народы ранее успешных государств часто идут по первому пути. Они считают, что все их беды организованы соседями и не принимают меры к самосовершенствованию и саморазвитию.

Перечисленные закономерности хорошо иллюстрируются недавней историей развития таких стран, как Китай, Япония и Турция. По мнению многих историков самым сильным и богатым государством XVI в. был Китай. Его правящие элиты по праву могли гордиться тем, что являются наследниками древнейшей цивилизации мира и на этом основании проявляли сверх высокое самодовольство. Китай остановился в своем развитии, в то время как некогда слабая и раздробленная на мелкие государства Европа перешла к капитализму и быстро обогнала в своем развитии некогда богатейшие страны Азии. Конфликт между европейскими странами и Китаем в XIX в. показал совершенную неспособность древнейшей культуры мира отвечать на вызовы времени. Вместо того чтобы перенять буржуазные отношения в Европе, Китай решил вернуться к традиционным для него методам управления обществом посредством государственной бюрократии, которая в XX в. успешно выступила в новом облике коммунистических вождей. Казалось, что государственная мобилизация населения на рывок в развитии является самым простым и надежным способом догнать и перегнать развитые буржуазные страны. Однако, эксперимент не удался. После длительных мучений лидеры Коммунистической партии Китая поняли, что необходимо полностью отказаться от тысячелетнего наследия страны и быстро (время не ждет) перевести экономику страны на капиталистические рельсы. Результат не заставил себя долго ждать. Сегодня всем очевидно, что Китай возвращает себе статус развитой страны мира. Уже не Россия помогает слабому соседу, а высокоразвитый Китай берет под опеку свой северный сырьевой придаток.

Япония до 1853 г. жила в полном спокойствии и изоляции. Японцы считали себя самой культурной и развитой нацией мира. На американцев и европейцев они смотрели, как на варваров. Во второй половине XIX в. США и страны Европы решили открыть для себя Японию. Быстро выяснилось, что Япония, долгое время пребывавшая в самодовольстве и самолюбии, существенно отстала в развитии от тех, кого японцы называли варварами. Значительная часть японской элиты заявила, что она лучше погибнет, чем пустит иностранцев на свою территорию. Другая часть элит осознала, что для выживания Япония должна быстро отказаться от своих традиций и стать такой же как угрожающие ей агрессоры. В развитые страны мира были посланы делегации, которые должны были выяснить, в чем секрет быстрого развития соседей. Подражательность стала лозунгом дня. Страна, как губка, впитала в себя все передовое (в первую очередь германский опыт) и через 40 лет после начала перестройки (революция Мэйдзи) сама превратилась в мощную державу, претендующую на мировое господство. Консервативные группировки пытались противиться изменениям. На их стороне было большинство японцев. Началась гражданская война, которую, к счастью для японцев, консерваторы проиграли сторонникам вестернизации страны [Мещеряков А.Н. Император Мэйдзи и его Япония. М.: Наталис: Рипол Классик, 2006. С. 7-190].

В Османской Турции консерваторы имели более надежные позиции, опирающиеся на религию. Начиная с XVIII в. некогда непобедимая империя терпит поражение за поражением. Петру I удалось сломить сопротивление консервативного боярства и Россия выиграла конкуренцию с Турцией. В последней появлялись группы реформаторов, которые пытались изменить ход истории. Но они были слабыми. Проводимые реформы были не последовательными, половинчатыми и за ними шли контрреформы. В результате, в начале XX в. Османская империя перестала существовать. Турция превратилась в небольшое государство на границе Европы и Азии. Реформаторы, возглавляемые Кемалем Ататюрком, победили слишком поздно. Кроме того, население Турции было настолько консервативным, что даже после преподнесенного ему урока, продолжало сопротивляться реформам. Несколько раз в ходе свободных выборов оно приводило к власти консервативных исламистов. Только вмешательство реформаторски настроенной армии возвращало страну на путь прогресса. В конце концов, развитие капитализма в Турции дало плоды. Сегодня страна быстро развивает свою экономику, что приводит к усилению ее влияния в Азии и вытеснению из этого региона России. Дружбы с Турцией сегодня ищет Азербайджан и Туркмения. Делаются попытки укрепления ее влияния на Сирию.

Опыт перечисленных стран позволяет понять ситуацию в России. Ее население и элиты оказались более консервативными, чем во всех названных странах. Они продолжают надеяться на то, что мобилизация всех ресурсов в руках государственной бюрократии позволит стране сохранять лидирующее положение в мире. В середине XX в. страна исчерпала свои запасы дешевой рабочей силы. Сегодня, надежды на выживание, так же как и в арабских странах, связаны с большим объемом природных ресурсов. Высокие цены на нефть и газ в начале XXI в. вскружили голову россиянам. Возникла естественная мысль: зачем идти путем трудных реформ, перестраиваться, отказываться от привычного образа жизни и порядка вещей, если и так страна купается в нефтедолларах? Фактически консерватизм стал основой государственной и национальной идеологии. Реформы, начатые в конце 1980-х гг., осуждены как непродуктивные. На реформаторов возложена вся вина за ослабление страны в последние годы. Спесь и самодовольство распространились во всех слоях населения. Все указывает на то, что Россия идет по пути дореформенного Китая и Османской Турции. Популярность получает лозунг «большого скачка» при опоре на внутренние ресурсы. Когда-то под этим лозунгом Мао Цзэдун развалил экономику Китая. Из современного Китая, российские консерваторы пытаются заимствовать не нововведения, а остатки прежней бюрократической системы, от которых китайцы медленно отказываются. Лозунги

современных российских консерваторов почти дословно совпадают с лозунгами консерваторов Японии, потерпевших там крах в XIX в. Они уповали на мудрость Императора, требовали вернуть страну к изоляции от мира.

Осознание россиянами ошибочности выбранного пути придет нескоро, а может быть, вообще не придет. В стране устранена реальная политическая конкуренция. В духовной сфере борьба идет между умеренными и крайними консерваторами. Консерватизм в России опирается, в первую очередь, на административный класс, который не намерен терять своего господствующего положения. Второй опорой является служилая интеллигенция, представляющая идеологическое обоснование консерватизма. Третьей опорой является пассивное большинство страны, не желающее ни каких изменений, или мечтающее вернуться в «светлое прошлое». Для того, чтобы развиваться, надо критически посмотреть на себя, на свою историю. Россияне сегодня это сделать не могут.

Исходя из этого, можно прогнозировать, что Россия медленно будет превращаться в слабо развитую окраину Европы и Азии, сырьевой придаток Европы, Турции, Китая, Японии, Южной Кореи.

19. Денисов С.А. Неконституционное правовое сознание служилой интеллигенции в современной России // Жизненный мир научно-технической и социально-гуманитарной интеллигенции: общее и особенное. М.: РГГУ, 2015. С. 150–157.

С. 150

В современной России нарастает конфликт между административным государством [Денисов, 2010: 145-174] (государством бюрократии) и медленно зарождающимся гражданским обществом (обществом граждан, а не подданных). Административное государство пытается сохранить экономическое, политическое и идеологическое господство административного класса над обществом, а члены гражданского общества требуют реализовать на практике суверенитет народа (ст. 3 Конституции РФ), демократию, республику, правовое государство (ст. 1 Конституции РФ), верховенство прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). В этой ситуации актуальным является выделение внутри слоя интеллектуалов (интеллигенции в широком смысле слова) двух больших групп: (а) служилая интеллигенция, идеологически обслуживающая административное государство и (б) гражданская интеллигенция, выступающая на стороне пока очень слабого гражданского общества. Административное государство несовместимо с конституционализмом. Оно может только имитировать его поддержку. Поэтому обслуживающая его интеллигенция имеет неконституционное (иногда, антиконституционное) правовое сознание.

Предметом данного исследования является особенности неконституционного правового сознания служилой интеллигенции (в основном преподавательского состава юридических вузов) в современной России. Исследование произведено на основе многолетних наблюдений самого автора над коллегами на общероссийских научных конференциях (в году автор посещает около 10 таких конференций и так на протяжении уже 20 лет) и текстов, помещаемых в юридической периодической печати, сборниках статей, выпускаемых по итогам конференций. Необходимо напомнить, что правовое сознание традиционно разделяется на правовую идеологию и правовую психологию.

1. Важнейшей заслугой служилой интеллигенции является искажение теории конституционализма. Последняя родилась и развивалась как теоретическая основа борьбы нового буржуазного гражданского общества против средневекового государства. В основе ее лежит идея подчинения государства гражданскому обществу [Шайо, 2001: 40, 57]. Эта идея выражается в формуле суверенитета народа. Средством реализации этой основной ценности является демократия, республика, правовое государство, местное самоуправление. Второй основой теории конституционализма является верховенство прав и свобод человека (гуманизм). Интеллектуалы, находящиеся на службе административного государства заявляют, что все это устарело и предлагают свои теории конституционализма (советскую, африканскую, мусульманскую, суверенную и т.д.), которые содержат антиконституционные идеи. В них суверенитет народа подменяется суверенитетом правителя, который объявляет, что он и есть выразитель чаяний народа. Охлократия называется демократией. Республика заменяется монархией с систематическим проведением плебисцитов о доверии правителю и его слугам. Полицейское государство они называют правовым, империю – федерацией. Они доказывают необходимость государственного самоуправления. Высшая ценность человека подменяется теорией высшей ценности общества, от имени которого и действует административный класс. Все эти подмены осуществляются достаточно искусно и не любой специалист, даже при желании, может разоблачить мошенничество. Борьба с конституционализмом, стремление сохранить доконституционный строй в России выдается служилой интеллигенцией за развитие конституционной теории [Хабриева, Чиркин, 2005: 52-53].

Часть служилой интеллигенции справедливо обращает внимание на то, что принципиальные положения Конституции РФ (гл. 1) во многом являются манифестом, декларацией о намерениях. На этом основании они считают, что необходимо отказаться от них и честно закрепить в основном законе страны реально действующие в ней нормы [Джагарян, Джагарян, 2013: 134]. Правда, редко кто осмеливается договорить, что этими реально действующими нормами является монархия, авторитарный режим и империя.

И.А. Ильин предупреждал, что релятивизм с XX в. станет одним из главных методов борьбы с правом [Ильин, 1993: 22].

2. Вторым важнейшим средством борьбы с конституционализмом, предлагаемым служилой интеллигенцией, является теория юридического позитивизма. Ее представители считают, что конституционными нормами и принципами являются те, которые государство поместило в нормативный акт под названием «конституция» или даже просто в основной закон страны. Таким образом, они выбрасывают из конституционализма его сущность и объявляют государство источником конституционализма. Они фетишизируют конституционный документ, объявляя форму господствующей над содержанием. Подделку разоблачить не всегда легко, поскольку тексты конституционных актов, действительно могут содержать конституционные нормы и принципы. Но в переходные периоды, наряду с конституционными, они, как правило, содержат множество неконституционных норм (не закрепляющих названные выше конституционные ценности). В XIX в. российское государство открыто преследовало людей с конституционными взглядами. Сегодня, благодаря распространению юридического позитивизма, любой может представить свои самые антиконституционные взгляды в виде поправок к конституции и на этом основании объявить их конституционными.

3. Типичной уловкой административного государства является принятие формальных конституционных актов, нормы которых закрепляют конституционные ценности, но не реализуются на практике. В этом случае, в задачу служилой интеллигенции входит доказывание того, что нормы формальной конституции реализуются на деле, что существующий неконституционный строй является конституционным. В годы Перестройки отечественные ученые калялись в том, что уходили от правовой жизни, не замечали расхождения между конституционными нормами и практикой [Степанов, 1987: 4]. Но поскольку ложь оплачивается, то «лакировка» действительности остается основным направлением деятельности отечественных преподавателей государственного права. Честность не является широко распространенным и поощряемым качеством современной российской интеллигенции. За откровения, сделанные в эмоциональном порыве, вузовская бюрократия строго карает своих подчиненных. Конечно, даже в СССР позволялось говорить об отдельных недостатках, подчеркивая, что «хозяева» принимают меры к их исправлению. И сегодня служилая интеллигенция говорит о том, что кое-где некоторые статьи Конституции РФ не работают, но при этом идет постоянное развитие российской демократии [Старостина, 2009: 19]. В целом же, они прибывают в убеждении, что власть в России принадлежит народу, что в стране

республиканская форма правления, демократия и федерализм [Баглай, Габричидзе, 1996: 12,19]. Автор этих строк не раз ставил перед большими собраниями коллег на конференциях вопрос: «Врать или не врать студентам!». Ответ коллег был одинаков: «Нельзя студентам говорить всей правды! Вырастут – сами во всем разберутся».

4. Юридический позитивизм фактически деформирует сознание юристов. Они теряют связь с реальностью и начинают мыслить юридическими фикциями, заложенными в нормативных актах. Как дети верят в то, что подарки под елку приносит Дед Мороз, так доктора юридических наук, иногда, полны уверенности, что закон в России выражает волю избирателей [Добрынин, Капитонов, 2010: 10]. Если написано в Конституции РФ, что Россия это федеративное государство, то значит это так и есть. Осуществляемые государством символические процедуры, ритуалы, призванные создать видимость демократических отношений в стране (например, ритуалы, обозначающие выборы глав регионов, которые направляются туда Президентом РФ) юристы-позитивисты выдают за процессы осознанной деятельности населения. Достаточно распространенным является юридический миф о том, что население России осознанно приняло для себя Конституцию РФ [Макушин, 2009: 6].

Социолог может только удивляться не критичности мышления юристов-позитивистов. Как дети заменяют реальных субъектов человеческих отношений условными (куклами), так юристы позитивисты вместо реального отображения правового мира держат у себя в голове юридические конструкции, часто совершенно не отражающие жизнь. Дети бывают более критичными и в своих играх с куклами добавляют слово «понарошку». Доктора юридических наук, подчас, в отличие от детей, теряют грань между построенной ими юридической конструкцией и государственно-правовой реальностью. Это поддерживается желанием уйти от «серых будней» в «сказочный мир». Оно не чуждо серьезным людям с научными степенями. После чтения некоторых «научных» статей складывается впечатление, что в России уже построен «рай на земле» [Далеева, 2011: 67]. Многие юридические «игры в куклы» имеют большое практическое значение. Так, убеждение юриста в том, что народ России является верховным сувереном, а все органы государства всего лишь выразители его воли [Макушин, 2009: 3-4,6] позволяет ему сакрализовать эти органы и быть уверенным, что он сам, как служитель государства, в конечном итоге является служителем народа. С этим убеждением легко жить, списывая весь произвол государственной бюрократии и свою деятельность по манипулированию массовым сознанием на волю народа. Для того чтобы «оживить» куклу, ребенок придает ей несуществующие свойства: умение говорить, ходить, думать. Для того, чтобы поверить в то, что население России является господином над бюрократическим аппаратом, юрист (пренебрегая всеми историческими, политологическими и социологическими исследованиями) считает население мудрым, всегда действующим в собственных интересах [Макушин, 2010: 23]. Конечно не все служилое «сословие» идет по этому пути мышления.

5. В качестве теоретической основы для борьбы с конституционализмом служилая интеллигенция использует консерватизм. Она опирается на тот факт, что в России существуют глубокие традиции антиконституционного строя («Страна рабов, страна господ», как писал М.Ю. Лермонтов) и на этом основании доказывает себе и другим, что мы не можем от них отказаться [Джагарян, Джагарян, 2013: 134].

С первобытного общества человек делит мир на «свой» и «чужой». Он инстинктивно негативно воспринимает все чужое. Конституционализм, – справедливо отмечают служилые интеллектуалы, – теория западная и уже на этом основании она, по их мнению, должна быть отвергнута в России. Определенную роль играет имперская спесь. Современная Россия пока не поняла, что вечно жить за счет старого багажа нельзя.

Служилая интеллигенция считает себя патриотичной. При этом патриотизм она отождествляет с консерватизмом, с желанием «заморозить» развитие страны. В последнее время у нее появилось основание считать себя народной интеллигенцией, поскольку большинство россиян в «тучные года» так же стало консервативно и откровенно декларирует свои антиконституционные чувства. Теперь интеллектуалы могут позволить себе наступать на конституционализм уже от имени народа России [Джагарян, 2014: 69].

Критически мыслящая гражданская интеллигенция признает, что современная Россия не может перейти к конституционализму. Но в отличие от служилой интеллигенции она прилагает все возможные усилия для того, чтобы Россия, пусть медленно, но шла к нему, чтобы основы конституционного строя (гл. 1 Конституции РФ) постепенно становились реальностью. Служилая интеллигенция направляет свои интеллектуальные способности на то, чтобы не допустить движение России по пути построения конституционного строя, мечтает о «третьем пути», не столь открыто антиконституционным, как «второй» (фундаментализм ислама и коммунизм Северной Кореи).

Часть служилой интеллигенции считает, что россияне, в отличие от европейцев и американцев, относятся к другому виду людей, и они никогда не примут для себя идеи свободы, индивидуализма. Не только у населения России, но и у служилой интеллигенции оказывается короткая историческая память. Служилая интеллигенция в начале XX в. заявляла, что русский народ любит своего монарха [Лешков, 2004: 22]. Но через несколько лет, представители этого народа расстреляли и монарха и всю его многочисленную семью. Старшее поколение служилой интеллигенции изучала диалектику и материализм, но не усвоило (или не захотело усвоить) исторического подхода к развитию общества. Люди меняются вместе с изменением экономических отношений. Европа не всегда имела конституционный строй. Он понадобился ей только после возникновения капитализма. Ненужные сегодня россиянам конституционные ценности будут необходимы завтра, как только буржуазия и гражданская интеллигенция «вылезет из колыбели и начнет ходить своими ногами».

«Тучные годы» в России устранили стимул для развития. В сознание не только служилой интеллигенции, но и других групп общества проникла ностальгия по советскому антиконституционному строю. Она требует прекратить осуждать его и представлять в «черных красках» [Общая..., 1998: 403].

Таким образом, следует отметить большой вклад служилой интеллигенции России в распространении в обществе неконституционного сознания. Государство не зря тратит на нее деньги. Благодаря ей российская молодежь такая пассивная, и добровольно отказывается использовать уже существующие в стране возможности борьбы за конституционные идеалы.

6. В основе антиконституционного сознания служилой интеллигенции всегда лежит этатизм. В нем проявляется естественное стремление легитимировать или даже сакрализовать власть своего «хозяина». Р.А. Ромашев считает, что большинство «конституционалистов» России продолжают оставаться последовательными и в достаточной степени жесткими государственниками [Актуальные..., 2011: 312].

Оправдание власти государственной бюрократии происходит с помощью утверждения, что она представляет общество, что общество само не в состоянии реализовать свои интересы и нуждается в опекуне. Присвоение административным классом общественных благ скрывается под словами о народной собственности. Часто, даже

представители гражданской интеллигенции не понимают, что за словами государственное регулирование в России стоит произвол бюрократии, так называемое, «ручное управление» (фактически отказ от конституционной идеи правового государства).

Служилая интеллигенция вполне права в том, что государство в современной России по-прежнему ключевой субъект всех общественных отношений, а гражданское общество еще совершенно немощно. Она стремится сохранить эту расстановку сил. Решение любой общественной проблемы (защита прав человека, даже построение гражданского общества) [Еникеев, 2000: 15] она связывает не с активностью общества, а с обращением к милости чиновников («барин вот придет...»). Сознание служилой интеллигенции следует определить, как подданническое, которое противоположно конституционному гражданскому правосознанию.

Движение России к конституционализму связано с ростом критического отношения населения к государству. Антиконституционное правовое сознание заключается в доверии к государству, его органам. Конституционная вера говорит о том, что человек свободен и сам должен построить свое счастье. Ей противоположна антиконституционная вера в то, что государство даст людям счастье. Служилая интеллигенция ясно осознает, что для сохранения в России патерналистского государства, население надо «прикармливать», чтобы оно не теряло доверия к «хозяину», верило, что оно всегда о нем позаботится [Снежко, 2006: 11-12].

Часть служилой интеллигенции действительно наивно и верит, что население терпит несчастья (не получает желаемого) от своего административного государства только по причине того, что кто-то «наверху» совершил ошибку (просчет), или недоработал закон [Снежко, 2006: 12]. Как дети верят, что их папа самый сильный, так некоторые представители интеллигенции верят в мудрость и честность российской бюрократической машины, в то, что смысл ее существования – нести благо народу. Поскольку часть служилой интеллигенции – это кабинетные ученые, то для них органически характерно утопическое мышление.

Современные представители служилой интеллигенции ненавидят капитализм и, естественно, от обратного, становятся сторонниками сохранения в России власти бюрократии, от которой они ожидают справедливого правления [Матейкович, 2010: 23]. Представители служилой интеллигенции считают, что Конституцию РФ надо поправить: сделать привилегии для государственной собственности, закрепить исключительное право государство на землю и ее недра, возложить на частных собственников дополнительные социальные обязательства, которые при конституционном строе должен нести государственный бюджет, восстановить элементы древних редистрибутивных отношений [Чиркин, 2008: 60]. Здесь присутствует некоторая хитрость. Чем больше общественных благ проходит через руки государственной бюрократии, тем большую сумму она может выделить на содержание услужливой интеллигенции. Таким образом, желание усилить экономическую власть бюрократии у служилой интеллигенции не бескорыстно.

Последнее столетие наблюдается явная конституционализация мира. Служилая интеллигенция надеется спрятаться от нее с помощью идей суверенитета государства, которое должно обеспечить неприкосновенность средневековых традиций и культуры (или бескультурия), защитить страну от экспансии со стороны конституционализма [Джагарян, 2014: 62-65].

7. Поскольку чиновники из Администрации Президента РФ весной 2014 г. всем ясно разъяснили, что сегодня Путин – это не только российское государство, но и вся Россия, то служилая интеллигенция вынуждена придерживаться идеологии вождизма. Парадоксальная двойственность сознания позволяет ей при этом формально не отказываться от идеи республики. Просто из этого института выхолщивается содержание и получается, что они за республику, но без республиканских черт правления. Делается вид, что республика и монархия вообще не противоречат друг другу. Сегодня ни кто не стесняется заявлять о своей преданности антиконституционному имперскому принципу «вертикали власти». Служилая интеллигенция не признается в том, что он несовместим с республикой, демократией, федерализмом (ст. 1 Конституции РФ), разделением властей (ст. 10 Конституции РФ), местным самоуправлением (ст. 12 Конституции РФ).

8. Основной ценностью теории конституционализма является свобода человека, гражданина, общества. Конституция, как нормативный акт, должна охранять эти свободы путем установления запретов и ограничений для государства, его органов и должностных лиц. Служилая интеллигенция боится свобод, боится гражданского общества, которое посягает на всевластие ее господина, а значит и на статус самой служилой интеллигенции (многие ее представители занимают разные должности в государственных учреждениях). Глядя на массу российского населения (отчасти ею же и воспитанную) она обоснованно испытывает страх перед ее чувствительностью, необузданностью, склонностью к пугачевщине.

Конституционный акт она рассматривает не более чем основной закон (как например, закон царя Хаммурапи) [Хабриева, 2010: 5-6], и считает, что государство должно наполнить его дарованными населению правами и свободами. При этом от населения следует ожидать благодарности за оказанную милость. Кроме того, конституционный акт, по мнению служилой интеллигенции, должен содержать ограничения прав и свобод человека, чтобы общество не смогло стать господином над своим государством. Необходимо установить точные границы индивидуальной свободы – говорят они [Гражданские..., 2010: 59, 60]. Правда, свобода в этом случае, естественно исчезает и заменяется правом на перечисленные в законе виды поведения (более или менее широкий вольер для содержания подданных). Они готовы терпеть свободы только в тех пределах, которые определит для них государственный чиновник, естественно, ссылаясь на интересы общества и государства.

По мнению некоторых представителей служилой интеллигенции, конституционный акт должен давать простор для деятельности государственных органов, которые без сомнения будут использовать свои полномочия на благо любимого народа (как это делал в свое время царь, а затем вожди коммунистической партии). Б.А. Страшун пишет, что перечень полномочий органов власти России, данный в Конституции РФ не должен быть законченным [Страшун, 2008: 72].

9. Мечтой служилой интеллигенции является восстановление в России элементов идеократического государства. Ее представители постоянно говорят, что надо исключить из Конституции РФ ч. 2 ст. 13, которая запрещает государству навязывать обществу какую-либо идеологию [Лебедев, 2010: 2-5]. Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь предлагает просто не обращать на нее внимание, понимать ее так, что она ни чего не запрещает [Бондарь, 2008: 88]. Эта страстная ненависть к указанному запрету утилитарно объясняется очень просто. Служилая интеллигенция является основным орудием осуществления идеологической политики государства и ей бы хотелось, чтобы она имела «конституционные» властные полномочия. Сегодня она осуществляет навязывание студентам государственной идеологии нарушая Конституцию РФ. Естественно, служилая интеллигенция не мыслит так прямолинейно. Свои объективные

интересы она прикрывает «высокими целями» патриотического и нравственного воспитания молодежи [Джагарян, 2014: 61-69].

10. Конституционная теория предполагает, что в условиях свободы каждый сам является творцом своего счастья. Но российская экономика носит рентный характер. Здесь значительная часть благ производится не обществом, а состоит из природных богатств, которые распределяют между членами общества государственные чиновники. Патерналистское сознание неотъемлемо присуще таким типам общества. Служилая интеллигенция современной России вместе с массой населения мечтает, чтобы государство взяло на себя всю заботу о них с рождения и до самой смерти [Снежко, 2006: 9]. За это они готовы служить этому государству верой и правдой.

11. Для всех людей свойственна подражательность. Поскольку идеалом для служилой интеллигенции является административная элита (включая Правителя), то свои неконституционные установки она некритично заимствует у административного класса. Коренные интересы последнего несовместимы с ценностями конституционализма, поскольку конституционная идея требует превратить административный класс в прослойку бюрократии, полностью подчиненную гражданскому обществу. Кто же из хозяина захочет превратиться в подчиненного?

Человек с конституционным правосознанием руководствуется в своей жизни принципом равенства. Он с отвращением смотрит на спесивую бюрократию, стремящуюся получить все новые и новые привилегии. Служилая интеллигенция придерживается принципа иерархии. Она испытывает трепет и подобоострашие перед высоким начальством и, нередко, сама мечтает занять какую-нибудь должность в управлении наукой, культурой, образованием.

Итак, особое положение служилой интеллигенции в обществе естественно порождает у нее неконституционное правовое сознание. Очевидно, что результаты произведенных наблюдений, изложенные в статье, требуют более глубокой проверки с помощью специальных социологических методов.

Литература

Актуальные проблемы публичного права в Германии и России. М., 2011.

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

Бондарь Н.С. Конституционные пробелы и конфликты в практике Конституционного Суда РФ // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008.

Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. М., 2010.

Далеева А.А. Формы прямой демократии как средство реализации населением полномочий контроля за деятельностью органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное самоуправление. 2011. № 12.

Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.

Джагарян А. Нравственная утопия современного конституционализма: государство и традиционные ценности в условиях глобализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4 (101).

Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Российский конституционализм: к обретению идеала // Журнал российского права. 2013. № 3.

Добрынин Н.М., Капитонов С.А. Юридическая наука о государстве как осознанная необходимость // Конституционное и муниципальное право. 2010.

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

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

Лебедев В.А. Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышления о статье 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11.

Лешков В.Н. Русский народ и государство. СПб., 2004.

Макушин А.А. Документ и Закон как внешняя и внутренняя стороны существования конституции // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1.

Макушин А.А. Конституционный субъективизм и его основные виды // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9.

Матейкович М.С. Личность и государство: от противостояния к сотрудничеству (по мотивам одной статьи Д.Л. Златопольского) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.

Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Т. 2. М.: Издательство «Зерцало», 1998.

Снежко О.А. Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7.

Старостина И.А. Российское избирательное право: доктрина и законодательство // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24.

Степанов И.М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы // Советское государство и право. 1987. № 10.

Страшун Б.А. Конституционное право России: его некоторые пробелы // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008.

Хабриева Т.Я. Вступительная статья // Конституции государств Азии. В 3 т. Т. 1. Западная Азия. М., 2010.

Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005.

Чиркин В.Е. Конституция РФ: к вопросу о пробелах и дефектах // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008.

Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 2001.

Щербакова Н.В. Пробелы в Конституции Российской Федерации как проблема теории конституционного права // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008.

20. Денисов С.А. Типичные отклонения от модели правового государства в мире //Вестник Гуманитарного университета. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2015. № 3 (10). С. 46-55.

С. 46

Аннотация: Современные государства, копируя нормы западных конституций, часто объявляют себя правовыми государствами. Однако на деле они не могут или не желают стать правовыми. В статье рассматриваются типичные отклонения от принципов правового государства, которые имеют место в разных странах мира: сохранение господства государства над правом, искажение представлений о естественном праве, отказ от разделения властей, ограничение прав и свобод человека и гражданина и т.д.

Ключевые слова: правовое государство, условия его построения, естественное и позитивное право, разделение властей, права человека, равенство, законность, типы правового регулирования.

The typical deviations from the model of the rule of law in the world

The modern state, copying the norms of Western constitutions, often announce, that they have rule of law. However, they cannot or do not wish go to these regime. The article discusses the typical deviations from the principles of the rule of law, which take place in different countries of the world: the preservation of the dominance of the state over the law, the distortion of natural law, the rejection of the separation of powers, the restriction of the rights and freedoms of man and citizen, etc.

Keywords: rule of law, conditions of its construction, natural and positive law, separation of powers, human rights, equality, the rule of highest statutes, types of law regulation

Сегодня европейская модель государства является образцом для подражания во всем мире. Правящие элиты разных стран мира пытаются доказать, что построенное ими государство ни чем не отличается от европейских. В своих конституциях они заявляют, что уже построили или стремятся построить правовое государство. Однако история показывает, что правовое государство может появиться только на определенной стадии развития общества. Этой стадией является развитие капитализма, которое приводит к появлению класса буржуазии (предпринимателей). Данный класс становится настолько сильным, что опираясь на иные слои общества, пытается превратить государство (его аппарат, включая главу государства) в послушный инструмент своей власти. Другими словами в стране появляется сильное гражданское общество, которое пытается с помощью своего права (обычно называемое естественным) управлять государством. Требование подчинения государства праву фактически означает подчинение его гражданскому обществу. Идея правового государства может быть воплощена в жизнь, если сильное гражданское общество (возглавляемое буржуазией) договорилось о принципах естественного права, в состоянии выдвинуть из своего состава слой политиков, из которых оно сформирует парламент, правительство, главу государства. Это единственный способ поставить под свой контроль государственную

С. 47

бюрократию. Если гражданское общество слабо и у него нет указанных способностей, то заявление о правовом характере государства останется пустой декларацией.

Во многих государствах мира нет перечисленных выше условий для формирования правового государства. Интеллектуалы, находящиеся на службе этих государств (служилая интеллигенция)¹⁸⁸ даже не понимают сущности теории правового государства. Об этом много говорил в своем интервью Ф.М. Раянов¹⁸⁹. За правовое выдают государство законности или полицейское государство. Иногда они намеренно подменяют понятия для того, чтобы созданное административным классом¹⁹⁰ государство объявить правовым. Как известно, нацисты так же заявляли, что они построили в Германии настоящее правовое народное государство¹⁹¹.

Какие же типичные отклонения от идеальной модели правового государства мы имеем в исторической практике?

1. В странах, где нет сильного гражданского общества, естественным является **господство государства над правом**. Оно использует его как инструмент для управления обществом. Государственная машина формирует такое позитивное право, которое выражает интересы административного класса и правящей группы. Правительство октроирует удобный для него конституционный акт и при необходимости поправляет его (подгоняет под собственные интересы). В ходе третьей волны демократизации в 1990-е гг., под давлением стран Запада во многих странах Азии и Африки в тексты конституций были внесены нормы, ограничивающие время занятия должности главы государства одним человеком. Но когда пришедшие на этой волне демократии правители

¹⁸⁸ Денисов С.А. Служилая интеллигенция в российском административном обществе // Политическая концептология. Ростов-на-Дону. 2013. № 2. С. 206-216.

¹⁸⁹ Роль правового государства в евразийском пространстве // http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3318:-1-r&catid=287:-7-50-2012&Itemid=517 (12 февраля 2015 г.).

¹⁹⁰ Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011. С. 89-253

¹⁹¹ История политических и правовых учений. М.: Юридическая литература, 1983. С. 652.

исчерпали установленный срок, они легко нашли способы продлить его, изменив текст конституции или осуществив несложный маневр с преемником.

Диктаторы многих стран мира (Наполеон Бонапарт, Луи Бонапарт, А. Гитлер, Б. Муссолини, Салазара, Франко) могут легко манипулировать общественным сознанием и использовать референдумы для легитимации дарованных ими конституций или для исправления их. При отсутствии сильного гражданского общества, правитель держит при себе орган, называемый парламентом и через него может легко изменять конституционные акты или законы. Наконец, изменять содержание норм конституционного права можно легко через так называемые конституционные (верховные) суды, подчиненные правителю, которые путем толкования норм могут обосновать всякие изменения в их содержании, направленные на укрепление власти правящей группы (правителя): прочитать что-нибудь между строчек (найти там подразумеваемые полномочия правителя), изменить принятое значение слов, «черное» могут назвать «белым», а «белое» «черным». Юристы часто готовы услужить своим высоко поставленным хозяевам. Совесть не является их отличительной чертой.

Начиная с XIX в. многие государства перешли от преимущественного использования насилия против управляемого населения к обману его. На место государства силы пришло государство обмана (государство-мошенник). Спецификой новых государств является **декларирование всего хорошего**, что только придумало человечество в конституционных актах (в том числе правового, демократического государства, республики, федерации, разделения власти, прав человека и т.д.). С помощью законов, подзаконных актов и через иные источники права они вводят нормы, нейтрализующие все эти декларации (полностью или отчасти). Конституционный акт выполняет роль цивилизованного фасада, за которым скрывается старое неправовое, традиционное государство с монархической формой правления и авторитарным режимом. Фактически в стране вводится **две системы права**. Формально декларируемая группа норм, создает видимость того, что в

С. 48

стране построен конституционный строй и правовое государства. Но эти нормы не работают или реализуются только отчасти. Реально действующая группа норм, поддерживаемая государством, сохраняет доконституционный неправовой характер жизни страны и неправовой характер государства.

Для создания видимости реализации норм естественного права (закрепленных в конституции) в стране, государство может систематически проводить ряд **ритуальных действий**. Примером могут служить ритуалы избирательных компаний, итоги которых заранее известны. Ритуальный характер может иметь гласность в деятельности органов власти, которая фактически нацелена на пропаганду достижений их работы.

Сокранию реального характера права и государства помогает **теория юридического позитивизма**. Она направляет внимание всего общества на официально декларируемые нормы, закрепляющие принципы естественного права и отказывается видеть реально действующие в стране нормы, не имеющие ни чего общего с естественным правом. Апологеты существующей системы заявляют, что раз в конституции написано, что государство является правовым, то значит, так оно и есть. Этот обман тиражируется с кафедр юридических вузов и приучает молодежь к лицемерию. Специально нанятая служилая интеллигенция доказывает населению страны, что в ней есть республика и демократия, проведено разделение властей, соблюдаются права и свободы человека и гражданина. Конечно, есть отдельные недостатки, но заботящийся о населении правитель и его чиновники делают все возможное, чтобы их устранить. Неправовое государство, используя имеющиеся в его руках каналы распространения информации легко доказывает людям, что спущенные им нормы позитивного права вполне соответствуют принципу справедливости. Все тираны объявляют себя справедливейшими, милостивейшими и человеколюбивыми правителями.

Спецификой неправового государства является то, что **юристы здесь не знают принципов естественного права** или только что-то слышали о них на первом курсе юридического вуза. Они знают только нормы, исходящие от государства. Юрист практик, часто не знает ни норм конституции, ни норм закона. Он знает нормы подзаконных актов, обычаев и прецедентов, нормативных договоров, которыми руководствуется в своей деятельности государственный аппарат.

2. Как уже отмечалось, в правовом государстве над позитивным правом стоит право общества (называемое естественным правом) построенное на принципах свободы (для общества и человека), формального равенства, гуманизма, справедливости. **Административный класс** и правящая группа неправового государства **не может принять эти принципы**. Они подрывают власть административного класса, которая для него является высшей ценностью, источником материальных привилегий и высокого социального положения. Например, принцип равенства означает возможность доступа всех граждан к управлению общественными делами. Он позволяет им поступать на государственную службу на основе принципа меритократии. Это подрывает закрытость государственного аппарата и направлено на лишение действующей бюрократии власти над обществом. Правящая группа заявляет о верховенстве интересов общества (народа) над правами человека, поскольку она выступает от имени всего общества и может творить произвол именем народа. Негативная свобода для членов общества создает препятствия для вмешательства административного класса в дела общества и отдельных людей. Позитивная свобода приводит к тому, что общество начинает господствовать над государственным аппаратом. Какой чиновник в здравом уме откажется от своего господствующего положения над обществом и захочет стать простым орудием этого общества?

С. 49

В неправовом государстве принимаются меры к тому, чтобы **исказить сами принципы естественного права**, на сегодняшний день уже ставшие универсальными во всем мире. Например, под демократией

понимают охлократию (власть неграмотной, эмоциональной толпы), которая не раз приводила к власти диктаторов. Демократией могут называть патерналистскую заботу государства о своем населении. Социальное государство отождествляется с патерналистским. Принцип справедливости часто наполняется традиционалистским содержанием: требованиями реального равенства, обеспечиваемого бюрократическим государством, ограничениями свободы и т.д. Патриотизм отождествляется с консерватизмом, нетерпимостью ко всему новому и ненавистью к соседям. Стадные инстинкты традиционного общества часто выдаются за коллективизм. Само гражданское общество здесь может отождествляться с толпой (пассивной или взбесившейся). Иногда государство берется создавать симулякр гражданского общества из своей клиентелы (огосударственных или «прикормленных» общественных объединений).

Общество, не достигшее капиталистического развития, не может воспринять принципы естественного права, на которых строится правовое государство. Оно **считает естественным отсутствием у него свободы** и господство административного класса над ними (экономическое господство через государственную собственность на основные средства производства и редиистрибуцию), власть вождя, неравенство людей, патернализм государства, ограничение прав человека со ссылками на интересы государства (фактически в интересах бюрократии), жестокость и посягательство на достоинство личности. Традиционалистскому населению (тем более обработанному идеологами коммунизма или религиозными фанатиками) оказываются чужды идеалы правового государства. Идеологией рабов и угнетенных масс, - отмечал В.С. Нерсесянц, - является требование фактического равенства, равенства без свободы¹⁹². Пассивная, неграмотная, неогранизованная масса боится свободы. Она чувствует, что ею воспользуется в своих интересах активное и талантливое меньшинство, что это приведет к росту фактического неравенства. Разжигается чувство зависти. Опираясь на консервативную толпу, государство может подавлять устремления представителей слабого гражданского общества к естественному праву правового государства.

Управление массой (общественным сознание), позволяет неправовому государству доказывать, что **формируемое им позитивное право исходит от общества**, выражает его волю.

Неправовое государство стремится недопустить проникновения в страну идеалов естественного права **из-за рубежа**. Принимаются меры к изоляции страны. Этому очень помогает спесивость населения бывших империй (имперское сознание), или его религиозный фанатизм. Такое население ни чему не хочет учиться и пытается жить за счет старого багажа (старых, традиционных ценностей). У населения пытаются посеять чувство подозрительности к идеям естественного права, идущим из-за рубежа.

Неправовое государство стремится вытеснить ценности естественного права из сознания людей с помощью иных выгодных правящей группе и административному классу идей: великодержавия, ненависти к соседям или инакомыслящим, национализма или религиозного фанатизма. Ссылаясь на государственный суверенитет, правящая группа заявляет о своем праве по собственному усмотрению решать какие универсальные права человека допустить в своей стране. Фактически декларируется принцип: «Мои людишки, что хочу с ними то и делаю».

3. Населению, состоящему из подданных, нуждающихся в опеке со стороны правителя, **не нужно разделение властей**. Конституционный акт может сколько

С. 50

угодно твердить о самостоятельности ветвей власти, но население верит своему вождю и добровольно вручает ему абсолютную власть. Не обладая самосознанием, оно послушно голосует в поддержку той политической партии, на которую укажет правитель. Образующий в результате управляемых выборов представительный орган только называется парламентом. Фактически он представляет собой орган при Правителе и послушно выполняет его волю. Он не требует ни какой самостоятельности. Он не пользуется предоставленными ему конституционным актом контрольными полномочиями. Через этот представительный орган (в мусульманских странах его называют шурой)¹⁹³ правитель легко меняет нормы конституционного акта и законов исходя из интересов правящей группы и административного класса в целом.

В стране, где нет сильного гражданского общества, **не может быть парламента**, как представителя народа. Пассивное и неорганизованное общество подданных не создает сильных, конкурирующих между собой партий, не выделяют слоя политиков. Правитель, как это принято с XX в., создает партеобразное объединение чиновников и их клиентелы. Его членами, отличающимися верностью правителю, и заполняется так называемый представительный орган.

Судебные органы в неправовом государстве не могут защищать принципы естественного права, поскольку фактически они являются разновидностью администрации, подчиненной правителю и его чиновникам (руководству судебной системы, назначенному правителем). От исполнительных органов власти их отличает только усложненная процедура работы. Суды здесь стоят на страже неправых законов, выражающих в первую очередь интересы административного класса и правящей группы. Сами судьи, получающие власть от правителя и его администрации (встроены в вертикаль власти правителя) воспринимают себя как часть единой административной машины. Они защищают государство от населения, часто выступают в роли репрессивных органов (особенно в борьбе с оппозицией). Суды могут выполнять обязанность поддерживать определенную меру защиты прав и свобод человека и гражданина, которую определила

¹⁹²Нерсесянц В.С. Философия права. М.: НОРМА – ИНФРА – М., 1998. С. 25.

¹⁹³ Александров И.А. Монархии Персидского залива. Этап модернизации. М., 2000. С. 175.

правлящая группа в спускаемых законах. Они могут ограничивать ретивость мелких чиновников, их произвол, попытки захвата власти не по чину.

Суды в неправовом государстве выступают стражами неправового порядка. Они не занимаются правосудием, поскольку судьи знают только нормы исходящие от государства (право силы) и имеют смутное представление о естественном праве, идущем от сильного гражданского общества. Как государственные чиновники, они боятся этого гражданского общества (его свободы) и помогают «накинуть на него узду».

Правительство и иные исполнительные органы в неправовом государстве действуют не в целях исполнения законов, а реализуют волю правителя и правящей группы, вне зависимости от того, соответствует она закону или нет. При отсутствии сильного гражданского общества и встроенности судов в единый механизм власти некому заставить чиновников соблюдать законы. Конечно, если законы выражают интересы правящей группы и административного класса, то органы исполнительной власти действуют в рамках этих законов. Нарушение их, допущенное в эгоистических интересах отдельного чиновника, пресекается.

В стране, где нет сильного гражданского общества, **нет и политиков его представляющих**. Весь государственный аппарат (включая так называемый представительный орган, правительство, суды) формируется из чиновников сверху вниз. Новый правитель является преемником старого правителя и тоже должен дослужиться до высшего положения. Население в ходе плебисцитов может только санкционировать занятие должности человеком, назначенным «сверху»

С. 51

(например, плебисциты доверия главе региона, присланного правителем, плебисцит доверия преемнику правителя).

Не следует забывать, что разделение властей рождается **из страха перед государственной машиной (левафаном) и желания подчинить ее гражданскому обществу**. Если население доверяет государству, не в состоянии путем самоуправления, самоорганизации реализовать свои общие интересы, то ему не нужно никакое разделение властей. Наоборот, оно требует оптимизации государственного аппарата (сокращение представительных органов, устранения органов местного самоуправления), подчинения его вождю.

4. Общепризнанным является положение, в соответствие с которым правовое государство обеспечивает естественные (неотчуждаемые) права и свободы человека и гражданина. В случае, когда государство господствует над позитивным правом, оно **по своему усмотрению дарует населению те права и свободы, которыми считает возможным поделиться** (даруемая конституция и законы). Оно регулирует объем выдаваемых права (как регулируется звук в радиоприемнике). Реализуя лицемерную политику, оно может закрепить в конституционном акте и законах все известные миру права и свободы. Поскольку в неправовом государстве общество может только простить милости, то государство само, по собственному усмотрению, решает насколько реализовать декларированные права и свободы. Как отмечалось выше, в неправовом государстве нет разделения властей. Все ветви власти, включая суд, действуют как слаженная машина под управлением правителя, поэтому если решено отказать людям в каком-то продекларированном в конституции праве, то это решение поддерживается всеми ветвями власти. Очень часто правитель, для поддержания имиджа «добротного царя» встает на защиту подданных, обиженных чиновниками его аппарата, восстанавливает нарушенные права, наказывает высокопоставленных негодяев. Чтобы люди верили не в силу права, а в своего доброго господина, он должен поддерживать в их сознании миф о «добротном царе и плохих боярах». При этом государственные чиновники, в соответствии со своей ролью, должны постоянно посягать на права людей, чтобы у последних была потребность обращаться к правителю, как заступнику. Если государство будет правовым и права человека можно будет защитить в обычном порядке, например, через суд, то не нужным окажется «добрый царь». Н. Макиавелли учил, что государь должен принимать меры к тому, чтобы подданные всегда нуждались в его заботе¹⁹⁴, в противном случае он может потерять власть над ними.

Милости, которые дарует подданным государство, так же часто **исходят из рук правителя**: проекты законов или указы, наделяющие какие-то группы правами-привилегиями (например, индексация заработной платы бюджетникам), выделение помощи людям при несчастных случаях (помощь погорельцам, потерпевшим от наводнения, неурожая и т.д.).

Государство, дарующее права и свободы, может **легко отнять их** со ссылкой на необходимость защиты интересов государства и общества (борьбы с терроризмом, экстремизмом), для поддержания традиционной (религиозной) нравственности, для обеспечения спокойствия жизни обывателя от слишком активных граждан, для поддержания порядка полицейского государства и т.д. В правовом государстве при ограничении права человека и гражданина орган государства должен доказать, что это ограничение в интересах общества и других людей. В неправовом государстве ограничения прав человека и гражданина являются общей практикой, осуществляются на всех уровнях власти. Только иногда активным гражданам удастся доказать, что эти ограничения чрезмерны.

Неправовое государство вводит **особый порядок реализации прав и свобод человеком и гражданином (подданным)**. Их дозволяется использовать, как правило,

С. 52

с разрешения органов власти или должностных лиц. Это разрешение выдается в форме регистрации права, согласовании уведомления о желании воспользоваться правом, выдачи лицензии на какую-то

¹⁹⁴ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990. С. 32.

деятельность и т.д. Чиновники решают, кому разрешить воспользоваться своим конституционным правом, а кому запретить (несогласовать). Пользоваться конституционными правами, естественно, запрещается представителям оппозиции (запрет учреждать средства массовой информации, объединяться в партии, организовывать массовые мероприятия, иметь пассивное право быть избранным).

Любое современное государство, даже не будучи правовым не является каким-то злодеем. Оно **заботится о своих подданных**, как хороший фермер, заботится о своей скотине. Акцент делается на социально-экономических правах населения нуждающегося в опеке. Неправовое государство присваивает себе значительную часть общественного продукта, а затем распределяет его среди населения (редистрибутивная экономика), зарабатывая имидж заботливого хозяина. В правовых государствах наоборот, люди являются свободными и должны сами заботиться о себе, о своих детях, о своем будущем. Помощь оказывается только реально нуждающимся в поддержке. Сегодня на Западе звучат опасения, что государство слишком сильно опекает людей. Это может привести к исчезновению сильного гражданского общества, независимого от государственного аппарата и краху конституционного правового государства¹⁹⁵.

Экономическую основу правового государства создают право **частной собственности и право на предпринимательства**. Они обеспечивают экономическую независимость гражданского общества от государственного аппарата. Неправовые государства предоставляют только условную частную собственность и право на предпринимательства. Люди могут воспользоваться этими правами только при согласии на то государства, его бюрократии. Привилегии имеет клиента бюрократии, находящаяся под ее опекой.

Естественными для сильного гражданского общества являются **политические права и свободы**. Они и позволяют поставить государство под контроль общества, сделать государство инструментом его власти, правовым государством. Неправовое государство ограничивает политические права общества, не позволяет ему встать над собой. Часто оно создает симулякр политической системы общества: сверху создает политические партии и другие общественные объединения (в частности, правозащитные) или «прикармливает» существующие. Создается видимость контроля общества за государством. Контроль государства над каналами распространения массовой информации позволяет искусственно создавать такое общественное мнение, которое нужно правящей группе и административному классу. Обществу, состоящему не из граждан, а из подданных не нужны политические права. Подданные не умеют и не желают ими пользоваться. Они доверяют своему государству (своему правителю).

В правовом обществе свободные люди **сами привыкли защищать свои права**. В неправом государстве население покорно, пассивно, неорганизованно. Оно может только просить милости у правителя и его государственной машины. Служилая интеллигенция убеждает население доверять своему государству (своему правителю), полагаться на его милость. Обществу, где каждый сам за себя, где нет понимания общего интереса не нужно право. Члены такого общества стараются найти себе опекуна из числа чиновников, превратиться в клиента бюрократии, выслужить себе какую-нибудь привилегию. Личные связи являются альтернативой праву¹⁹⁶.

Следует обратить внимание, что **подданные, в отличие от граждан**, не воспринимают себя частью общества. Они эгоистичны (безответственны перед обществом) и часто злоупотребляют предоставленными им государством правами и

С. 53

свободами (эффект «раба вольноотпущенника»). Это служит оправданием для поддержания в стране авторитарного режима или полицейского характера государства.

Гуманизм приобрел рациональное оправдание вместе с развитием науки и техники, производящей экономики, когда не физический труд, а человеческое творчество, инициатива стали играть решающее значение для развития экономики страны. В странах, экономика которых основана на природной ренте (добыча и продажа за рубеж природных ресурсов), человек фактически остается лишь средством для достижения целей поставленных правящей группой. Последняя является приобретателем природной ренты, распределяет ее между населением и выступает для населения в роли кормильца. Отсюда массовый характер приобретает униженность (рабское сознание), стремление людей выслужиться, угодить начальству. Люди с обостренным чувством достоинства оказываются маргиналами.

5. В правовом государстве действует принцип равенства всех перед законом. Неправовое государство вводит **права-привилегии для разных социальных групп**. Человека оценивают с точки зрения его полезности для государственного аппарата. Естественно, высшей полезностью для государства обладают его чиновники. Чем выше должность, тем большими правами-привилегиями наделяется человек. Высшие должностные лица в неправом государстве стоят над законом. Они обладают иммунитетом от привлечения к ответственности за его нарушение. Только в случае потери власти их постигает наказание за совершенные уголовные преступления. Иммунитет может быть снят с чиновника, если он попал в опалу к правителю (своему начальнику). Второй на линейке полезности для неправового государства стоит клиента бюрократии. Она так

¹⁹⁵ Seaton Paul. After Liberalism: Mass Democracy in the Managerial State // Society. Piscataway: Nov/Dec 1999. Vol. 37, Iss. 1, p. 103.

¹⁹⁶ Бакулов В.Д., Пашенко И.В. Предпосылки утверждения правового нигилизма в отечественном правосознании // Проблемы становления правового государства и гражданского общества в России. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. XV Адлерские чтения. Краснодар: «Традиция», 2009. С. 33.

же делится в зависимости от того, на какой ступени лестницы вертикали власти стоит ее сюзерен, может ли он обеспечить иммунитет своего вассала от уголовного наказания, от административной ответственности, от проверок налоговой инспекции и т.д. Из массы управляемого населения выделяются представители оппозиции, которые поражаются в правах. Вся их жизнь находится под контролем государства, которое постоянно ищет повода для применения к ним каких-либо репрессий.

6. Верховенство естественного права, исходящего от сильного гражданского общества в правовом государстве реализуется через принцип **верховенства конституционных законов**, закрепляющих требования принципов естественного права. В неправовых государствах конституционные акты и законы в первую очередь, выражают интересы правящей группы и административного класса. Ссылаясь на принцип правового государства, они требуют от населения соблюдать законность. Но эта законность является бюрократической. Движение к правовому государству здесь проявляется в требованиях представителей зарождающегося гражданского общества отмены неправовых законов, в гражданском неповиновении. В крайнем случае, если административный класс и правящая группа не хотят идти на уступки усиливающемуся гражданскому обществу, то в стране начинается революция (полный отказ от законов неправового государства), направленная на отмену неправовых законов.

Бюрократическая законность отличается от правовой не только сущностью законов, но и **способами ее обеспечения**. Неправовое государство не может решать свои задачи с участием населения. Это население часто не поддерживает спускаемые свыше законы. Поэтому государство вынуждено прибегать к насильственным способам реализации принятых законов (часто обращается к нормам уголовного и административного права). В правовом государстве оппозиция может прийти к власти, сменив правящую группу. В неправовом государстве правящая группа не может этого допустить. Она использует закон в качестве репрессивного инструмента против представителей оппозиции.

С. 54

Под лозунгом построения правового государства и укрепления законности правящая группа и административный класс неправового государства **может строить полицейское государство**. Эта политика заключается в подробном регулировании всей жизни общества. В законах закрепляются строгие процедуры создания и деятельности общественных объединений, выхода людей на улицу с какими-либо требованиями. Под предлогом борьбы с обманом избирателей досконально регулируется процедура выборов в органы власти. Дело доходит до того, что «шагу нельзя ступить» без определенной процедуры. Часто закон вводит массу нереализуемых или трудно реализуемых норм («турникетное право»). Нарушение их со стороны лиц, опекаемых государственным аппаратом не замечается. Посторонним воспользоваться своим правом в этих условиях становится затруднительным. Этот прием регулирования был определен в свое время Б. Муссолини так: «Друзьям все! Врагам – закон!». Под предлогом укрепления законности государство создает мощную машину слежки за поведением населения. Больше всего от такого режима полицейской законности страдает оппозиция, представители независимых средств массовой информации. Их привлекают к ответственности за каждое мелкое правонарушение.

В неправовом государстве **принцип законности действует преимущественно на население** и низовой аппарат управления. Чем выше должность человека, тем в большей степени он освобождается от подчинения законам. Высшее должностное лицо само создает эти законы и может отменить их по своему усмотрению. При отсутствии сильного гражданского общества и разделения властей некому привлечь к ответственности тех, кто стоит на вершине власти. Некому провести объективное расследование их деятельности. Кто вообще посмеет усомниться в их непорочности? В условиях вертикали власти, наказание любого чиновника зависит от воли его выше стоящего начальника. Он решает, наказывать его за правонарушение или поощрить, если оно, например, совершено в интересах ведомства.

Как отмечалось выше, неправовое государство само решает, какие нормы конституционного акта исполнять, а какие нейтрализовать с помощью специального механизма¹⁹⁷.

7. В некоторых исследованиях подчеркивается, что для правового государства характерно применение **общедозволяющего типа правового регулирования** к гражданам (их объединениям) и разрешительного типа правового регулирования к деятельности государственных органов, их должностных лиц. В неправовом государстве все происходит ровно наоборот. Должностные лица и органы власти ставят перед собой какие-то цели и по своему усмотрению решают, как они будут их реализовывать. При этом, чем выше уровень власти лица, тем большей свободой действий он себя наделяет. Правитель фактически присваивает (как отмечалось выше с согласия массы подданных) неограниченную власть. Он стоит над правом, решает какие нормы конституции и законов принять, какими из них руководствоваться. Часто это вполне оправдано. Население наивно и не может указать государству, в каких рамках оно должно действовать. Правитель, обладающей свободой, постоянно проводит эксперименты над страной. Она двигается от кризиса к кризису, а во время кризисов не избежать «ручного управления». Здесь, как уже отмечалось, население верит в мудрость и справедливость своего правителя и поддерживает предоставление ему неограниченных полномочий.

В отношении **населения в неправовом государстве действует разрешительный тип правового регулирования**. Даже декларированные в конституции свободы превращаются в право действовать в определенных рамках с согласия и под надзором должностных лиц. Правящая группа и административный класс не могут доверять населению и стараются держать его в «ежовых рукавицах».

С 55

Декларация правового государства и отступления от его принципов на деле является типичным явлением современной истории. Теоретикам права, конституционалистам, историкам права и государства необходимо изучать эти отклонения и обращать на них внимание думающей части населения.

¹⁹⁷ Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

21. Денисов С.А. Школа критического реализма в отечественной науке конституционного права

School of critical realism in science of constitutional law of Russia

Статья в СПб. На конференцию 2015 г.

В науке конституционного права России выделяется особая школа критического реализма. Она отличается своим подходом, предметом целями и методами исследования правовой реальности.

Ключевые слова: наука конституционного права, школа критического реализма, основные принципы

In the science of constitutional law is distinguished school of critical realism. It is distinguished by its approach to the subject, the aims and methods of the study of legal reality.

Keywords: science of constitutional law, school of critical realism, the basic principles

До сих пор в науке государственного (конституционного) права России безраздельно господствовал юридический позитивизм. Исследователи брали на себя функцию слуги государства. Они помогали ему управлять общественными делами. В обязанности исследователей входило разъяснение населению норм, принятых государством, оправдание этих норм с помощью разного рода юридических фикций, выполнявших роль мифов. Позитивисты могли указать государству на неясность каких-то норм или их противоречивость, на наличие пробелов в праве или законодательстве.

Складывается впечатление, что научное сообщество России доросло до нового этапа в развитии науки конституционного права. Оно может встать на позиции пока еще очень слабого гражданского общества и критически посмотреть на творение государства. Это означает, что в России, в рамках науки конституционного права зарождается новое течение (новая школа), которое следовало бы назвать школой критического реализма. Это предполагает совершенно иной взгляд на государственно-правовую систему страны. Какие же подходы к правовой жизни отличают эту школу от других научных школ.

1. Уже отмечено, что представители школы критического реализма смотрят на правовые нормы созданные государством с позиции **гражданского общества**. Как известно, в чужом глазу легко рассмотреть соринку, а в своем и бревна не видно. В отличие от позитивизма эта школа имеет явный гуманистический, антиэтатистский характер.

2. Школа критического реализма **отказывается от фетишизации** (сакрализации) **конституционного акта**. Она смотрит на него, как на документ написанный людьми более или менее качественно отражающий конституционные ценности и интересы разных групп общества. Этот беспристрастный взгляд позволяет выделить в конституционном акте нормы, соответствующие конституционным идеалам (ограниченного правления и гуманизма) и не соответствующие им. Последние называются неконституционными (антиконституционными) нормами конституционных актов, ложными нормами или нормами мнимого конституционализма. При критическом взгляде в конституционном акте выделяются нормы выражающие интересы разных групп общества (в России – это административный класс, зарождающаяся буржуазия, управляемое население). На этом основании можно сделать вывод о том, насколько компромиссным является конституционный акт? В последнее время в России не принято говорить о классовом подходе. Школа критического реализма должна дать ему вторую жизнь.

Критический взгляд на конституционный акт не отрицает необходимости его легитимации в глазах неразумного (опирающегося только на свои чувства) населения, которое еще не прошло этапа расколдовывания мира.

Школа критического реализма не может смотреть **на решения Конституционного Суда РФ**, как на откровения святых апостолов. Президент РФ превратил Конституционный Суд в инструмент своей политики. Поэтому все его решения следует подвергнуть критической оценке с позиции идеалов конституционализма. Необходимо уже сегодня подумать, как можно будет, не нарушая юридическую процедуру, отменить те из них, которые явно противоречат идеалам демократии, республики, федерализма, правового государства, принципу разделения властей.

3. Школа критического реализма **отказывается от апологетики** (идеализации) **существующего в стране строя**. Ее представители честно говорят о том, какие нормы конституционного акта в какой степени действуют в реальной правовой жизни, а какие носят декларативный характер. На этом основании можно говорить о формальности конституционного акта и степени построения конституционного строя в России.

Школа критического реализма, в отличие от позитивизма, не отворачивается от правовой действительности. Она исследует механизмы нейтрализации конституционных норм права, типичные отклонения от них. В связи с этим, в рамках данной школы выделяется направление исследования, которое называется конституционной девиантологией.

Критический взгляд на существующий в России строй требует от ее представителя определенной гражданской **смелости**. В условиях авторитарного режима говорить правду не безопасно. Можно представить, насколько трудно для некоторых исследователей взглянуть правде в глаза и отказаться от любовно выстроенных ими иллюзий (юридического сказочного мира). Насколько трудно признаться, что Россия не имеет конституционного строя и не может при нынешних социально-экономических и культурных условиях его выстроить. У нас присутствуют только некоторые элементы этого строя, но в целом страна не является ни республикой, ни демократией, ни федерацией ни правовым государством.

В условиях, когда государственная пропаганда силится доказать населению, что мы самые лучшие в мире, трудно признать, что в конституционном плане Россия находится на этапе развития, который соответствует позднему средневековью или началу Новой истории в Европе. У нас только зарождаются социальные группы, которые хотели бы ограничить всевластие государства. Большинство население (в том числе государствоведы) доверяет государственному аппарату и не верит в способность гражданского общества к самоуправлению, боится предоставления ему свобод.

4. Для школы критического реализма характерна не просто критика всего, а **критика с позиции принципов (ценностей) конституционализма**, главным из которых является господство общества и человека над государственным аппаратом (инструментом общества). С конституционными идеалами сравнивается государственно-правовая идеология, имеющаяся в обществе, писаная Конституция, реально возникающие отношения в стране.

Следует признать, что высокие идеалы не достижимы. Можно только приближаться к ним или удаляться от них. Исходя из этого, представители конституционного реализма всегда будут чем-то недовольны и требуют изменений, улучшений, внесения поправок в нормативные акты. Это толкает представителей данной школы в ряды оппозиции, предлагающей совершенствовать законы и практики.

Школа конституционного реализма зовет вперед, **к прогрессу** общества. Этим она отличается от консервативной мысли, которая требует вернуться к старым порядкам этатизма (в светлое для них прошлое) и патернализма иногда под новыми (например, социалистическими) лозунгами.

5. Школа критического реализма отказывается от утопического взгляда **на конституционализм как на вечный идеал** (подобно идеалу коммунизма или рая на земле). Для нее характерен исторический подход. Ее представители осознают, что конституционные идеалы возникают на определенном этапе развития общества, а именно в период буржуазных революций и направлены на свержение власти старой аристократии и административного класса во главе с правителем. Общества, не доросшие до этого этапа развития, могут только как дети, играющие во взрослую жизнь, имитировать принятие конституционного акта и построение конституционного строя. Реализм данной школы позволяет понять, что конституционные идеалы неприемлемы для некоторых групп общества. Не может их принять административный класс, не желающий менять роль хозяина над обществом на роль его слуги. Во все времена глава государства оказывал сопротивление ограничению его власти. Борьбу с конституционными идеями ведет служилая интеллигенция, нанятая административным классом.

Критический подход к конституционной теории позволяет выделить в ней **абсолютные и инструментальные ценности**. При отказе от первых исчезает сам конституционализм. При отказе от идеи господства гражданского общества и человека над государственным аппаратом нет самого конституционализма. Инструментальные ценности важны не сами по себе, а в силу их служения абсолютным ценностям. Так, в Великобритании частично отказались от принципа разделения властей (отделению исполнительной власти от законодательной), что не приводит к господству государственного аппарата над обществом. Не всякая большая страна прибегает к федеративным отношениям, хотя они желательны для обеспечения реализации интересов территориальных сообществ (реализация демократического принципа). Критический реализм отказывается от фанатической преданности инструментальным ценностям, связывая их с той пользой, которую они приносят для реализации основной конституционной идеи.

Представители критического реализма хотели бы **отгородиться от разного рода консерваторов**, которые под предлогом развития конституционной теории и конституционного права предлагают выхолостить из них конституционные ценности господства общества над государственным аппаратом, верховенства прав человека и гражданина. Консерваторы под разными предложениями предлагают заменить конституционные ценности антиконституционными, но сохранив для них ярлык «конституционные». С точки зрения школы критического реализма консерваторы создают псевдоконституционные (ложноконституционные) теории (социалистического, мусульманского, африканского, суверенного конституционализма). Более благородно поступали советские государствоведы, которые не называли себя конституционалистами.

6. Критическая мысль утверждает, что во всех странах с писаной конституцией есть еще какая-то действующая **группа норм, которая не входит в писанный акт**. Эти нормы могут вступать в конфликт с писаными, но быть в рамках идеалов конституционализма. В обществах, только вступивших на путь конституционализма, действует масса норм (писаных и не писаных) которые противоречат не только писаной конституции, но и идеалам конституционализма. Они фактически нейтрализуют действие конституционных норм. Школа критического реализма вынуждена брать эти нормы во внимание, вне зависимости от того в каких источниках права они находятся, признаются они государством или тайно им протаскиваются. Позитивизм вообще не желает видеть эти нормы.

7. Школа критического реализма позволяет понять, что не каждое общество готово к восприятию конституционных идей. На этапе движения к конституционному строю, оно нуждается не в идеальных конституционных нормах, а в **нормах помогающих движению к конституционализму**, которые могут не соответствовать идеалам конституционализма. Например, когда большинство населения страны не достигло уровня развития создающего свои интересы рационально мыслящего народа, лучше не навязывать всеобщее избирательное право. Необходимо отвлечь охлос, который всегда приводил к власти диктаторов, от политики. Как показывает история Англии, Франции, Германии на переходном этапе опасно усиление парламента, который может внести хаос в жизнь страны.

Осознание того, что Россия делает только первые шаги к конституционализму, приводит к мысли о том, что на этом пути ей **неизбежно встретится масса препятствий**, которых не существует при конституционном строе. Поэтому конституционные нормы переходного периода должны быть «вооружены до зубов» чтобы эффективно эти препятствия преодолевать. История Германии показывает, что для переходного периода необходим «воинствующий демократизм». Нормы конституции должны пресекать попытки захвата власти всякого рода радикалами (националистическими, левыми). Они должны препятствовать стремлению государственной бюрократии (включая главу государства) захватить власть над обществом. Здесь нельзя позволять одному человеку быть во главе государства более 8-10 лет, нельзя позволять государству захватывать основные каналы распространения информации (быть их учредителями), уничтожать университетское самоуправление (назначая ректоров вузов) и т.д.

Представителей школы критического реализма объединяет общая цель – продвигаться к укреплению господства гражданского общества над государственным аппаратом. **Средства достижения этой цели в разных странах могут быть совершенно различными**. В Великобритании это обеспечивает парламент, объявленный сувереном, в США – это делается через строгое разделение властей. Как этого добиться в России – главная проблема, которую должна решить школа критического реализма. Позитивизм с его отсутствием мировоззренческих устоев эту проблему решить не может. Он послушно оправдывает установки, исходящие от бюрократической элиты (от мудрого Правителя).

Внутри школы конституционного реализма неизбежно должны выделиться сторонники **более быстрого или более медленного движения** к конституционализму. Тактика развития должна выбираться в зависимости от тех условий, в которых находится страна. Здесь не обойтись без метода сравнительного правоведения. На современном этапе Россия похожа на Францию, Германию, Испанию XIX века. Ее путь к конституционализму оказался таким же трудным и противоречивым.

8. Школе критического реализма чужд юридический романтизм позитивистов. Ее представители понимают, что у конституционного акта и законов есть пределы эффективности. Для построения конституционного строя нужен определенный **строительный материал**. Нужна определенная социально-экономическая база, политическая система, духовный уровень развития общества. Традиционному обществу, мечтающему сохранить в неприкосновенности свои тысячелетние обычаи, не нужен конституционализм. Конституционный акт, закрепляющий идеалы конституционализма будет отторгнут традиционным обществом. Он, в конце концов, будет отменен (как, например, конституция Испании 1812 г.) или останется пустой декларацией, как в Японии в первые годы после принятия Конституции 1949 г. Но опыт той же

Японии показывает, что можно постепенно и медленно подтягивать общество под идеалы конституционализма, закрепленные в конституционном акте. Сегодня Япония уже перешла к реальному политическому плюрализму, на смену десятилетиями правящего кабинета Либеральных демократов то и дело приходит правительство, сформированное Демократической партией Японии.

9. Критический настрой представителей школы критического реализма позволяет **развеять ряд мифов созданных романтической школой**. Ни в одной самой развитой стране все ее население не может участвовать в управлении государственными и общественными делами. Эта способность возникает только у части общества на определенном этапе его развития и не всегда большие группы общества принимают рациональные (выгодные им) решения. Часто они ошибаются и затем расплачиваются за свои ошибки. Ни в одной стране представительный орган не может адекватно представить все слои общества. Он представляет только в какой-то степени интересы активной части общества. Часто он представляет только своих членов и профессиональную бюрократию. Исходя из этого, не следует путать охлократию с демократией. Парламентаризм не является универсальным способом решения общественных проблем. История полна примеров того, когда какие-то элиты умело использовали эмоциональное (неразумное) население для захвата и удержания своей власти, осуществляя это под прикрытием конституционных идеалов демократии и парламентаризма. Как известно, плебисциты являются любимым инструментом диктаторов для легитимации их власти. Не следует путать конституционные явления с конституционными формами, которые можно использовать в неконституционных целях (например, управляемые выборы в органы власти, конституционные акты без конституционного содержания). Сохранение ритуалов демократии и республиканских фасадов при устранении сущности этих явлений применялось еще во времена Принципата в Древнем Риме и широко используется разного рода мошенниками сегодня.

Для того, чтобы отличить конституционный институт от его подделки школа критического реализма прибегает к **социально-политическому анализу его на конкретном историческом этапе**. Так в переходные периоды парламент может представлять самые консервативные, настроенные против конституционных реформ слои общества (Кортесы после смерти Франко в Испании, Верховный Совет РСФСР в начале 1990-х гг.). В целях конституционного строительства необходимо ограничить его власть или вовсе распустить. Глава государства, обычно выступающий против конституционного ограничения своей власти, может быть конституционным реформатором (король Испании Хуан Карлос де Бурбон) и временное расширение его власти является единственным возможным путем движения к конституционализму.

С этой точки зрения по-детски звучат предложения ввести в России какую-либо норму государственного права только на том основании, что она есть в системе норм развитых стран. Необходимо видеть, какую роль ей отводит государство в российской правовой системе.

10. В отличие от позитивизма, школа критического реализма **расширяет предмет исследования конституционного права**. В него входит (а) теория конституционного строя (идеалы конституционализма) изучаемые философией конституционного права; (б) декларируемое государством официальное позитивное государственное право (с его источниками), изучаемое позитивистами; (в) реально действующие в обществе нормы государственного (конституционного) права, типичные отклонения от них, механизмы реализации и нейтрализации норм права, условия движения к конституционализму. Последняя группа явлений изучается при социологическом подходе к праву.

Наиболее продвинутые представители данной школы должны использовать в своих исследованиях современные достижения социологии, политологии, культурологии, социальной психологии, политэкономии.

Итак, наряду с традиционной школой позитивизма (юридического романтизма) в науке государственного (конституционного) права России рождается школа критического реализма. Четкое обозначение ее принципов и границ позволяет всем исследователям осознанно (а не интуитивно) решить для себя вопрос о том, к какой школе он принадлежит, в рамках какой школы намерен проводить свои исследования. Период контрреформ (деконституционализации), идущий в России не вечен. Впереди нас ожидает новая перестройка, научно-практическую базу (теорию реформ, предложения по чистке законодательства от реакционного наследия) которой должна уже сегодня готовить школа критического реализма.

22. Денисов С.А. Политико-правовой нигилизм и цинизм административного класса современной России // Политическая концептология. Ростов-на-Дону. 2015. № 2. С. 217-224.

С. 217

Аннотация: Современное российское государство можно сравнить с мошенником, который систематически обманывает свое население. Оно выдает свой произвол за право, дарует Конституцию, но само игнорирует ее нормы, доказывает населению, что существующий в стране строй является конституционным. Орудием обмана становится Конституционный Суд РФ.

Ключевые слова: государство-мошенник, обман населения, правовой нигилизм, приемы обмана.

Political and legal nihilism and cynicism of an administrative class of modern Russia

Summary: The modern Russian State can be compared to the swindler who systematically deceives the population. It gives out the arbitrariness for the right, grants the Constitution, but itself ignores its norms, proves to the population that existing in the country of a system is constitutional. The Constitutional Court of the Russian Federation becomes the tool of deception.

Keywords: state swindler, deception of the population, legal nihilism, methods of deception.

В 1905 г. в России возникло новое государство, которое действует до сих пор. До этого года мы имели государство-насильника, которое откровенно делило людей на первый, второй и третий сорт, прямо заявляло, что монарх обладает неограниченной властью. С теми, кто с этим не соглашался, разговаривали казаки с помощью нагаек и жандармы с помощью тюрем и ссылок. 17 октября 1905 г. был обнародован манифест царя. С этого времени российское государство перешло в другую стадию своего развития. Оно превратилось в государство-обманщика, в государство мошенника. Основным средством управления населения стал обман. Государство начало обещать населению, что предоставит ему все блага, которые имеются на западе: свободу слова, печати, право объединяться в политические партии, право митингов и демонстраций. Насилие стали применять как дополнительный инструмент, в основном к тем, кто не поддавался обману и пытался его разоблачать.

Умение обманывать население стало основным качеством административного класса. Конечно, на помощь ему была мобилирована служивая интеллигенция, которая являлась профессиональным, хорошо подготовленным лгуном. Всем известно, что профессиональный лжец должен быть циником. Если у него сохраняется хоть немного совести, то в процессе обмана населения он будет краснеть, смущаться и ложь не будет иметь должного эффекта, а то и вовсе будет разоблачена. Лучше, если лжец сам, как профессиональный актер, будет верить в то, что говорит.

Конечно, уровень и качество обмана населения в России были резко повышены после октября 1917 г. Административное государство¹⁹⁸ здесь начало обещать группам общества, на которые опиралось, всех возможных благ: землю – крестьянам,

С. 218

фабрики – рабочим. В отличие от предыдущего государство оно смело заимствовало все лозунги западных стран и вписывало их в конституционные акты: республику, демократию, федерацию, права человека. Царь был наивен и пытался придерживаться в какой-то степени тех законов, которые подписывал. Советский административный класс был предельно циничен. Он не собирался исполнять ни одной нормы права, если она не соответствовала его интересам.

Современное государство продолжает эти «славные» традиции, а служивая интеллигенция старательно помогает ему. А.П. Чехов вложил в уста одного своего героя слова: приходится «лгать, улыбаться, и все из-за куска хлеба, из-за теплого угла, из-за какого-нибудь чинишки, которому грош цена». Сегодня за грязную работу лжи (в отличие от царского и советского периода) платят хорошие деньги.

Фактической конституцией современной России является учение Н. Макиавелли, который писал, что государь, для сохранения своей власти должен научиться хитрить¹⁹⁹. Он должен уметь «кого нужно, обвести вокруг пальца»²⁰⁰. В.О. Ключевский отмечал, что правители России превратили ее в торговую лавку или даже в вертеп разбойников²⁰¹. Можно сказать, что современные правители России превратили российское государство в наперсточника.

Необходимо отметить, что административный класс и служивая интеллигенция успешно навязывают свой цинизм населению. С детских лет его приучают к лицемерию, к двоемыслию. Везде от человека требуют говорить так, как установлено каким-то властным субъектом. С детства школьник должен повторять, что Россия – это республика, не смотря на то, что ею правит один человек, обладающий почти абсолютной властью. Студент юрист должен говорить на экзамене, что Россия – это федерация, не смотря на то, что в царской империи у населения регионов было больше прав, чем сейчас. Послушав первый раз выступление представителя критического реализма студенты спрашивают: «А разве это можно говорить в современной России»? Они привыкли слушать потоки лжи с кафедр гуманитарных наук и сами учатся лгать.

В качестве эксперимента, автор этой статьи не раз ставил перед аудиторией преподавателей во время разного рода научных конференций вопрос: «Врать или не врать студенту?». Ответ всегда был однозначен: «Врать!». Для оправдания своей совести, некоторые преподаватели добавляют: «Они вырастут и сами все поймут».

Все это объясняет то, что честные люди в России встречаются довольно редко. Они маргиналы. Им трудно жить, учиться, строить карьеру. Даже человек, стремящийся к честности, должен постоянно о чем-то умалчивать, что-то недоговаривать.

Россия остается административным обществом²⁰², где административный класс является экономически, политически и идеологически господствующим. Это позволяет ему распространять привычки лицемерия во всех слоях общества. Административный класс распределяет общественный продукт и занимает себе на службу тех лиц, которые готовы лгать

¹⁹⁸ Денисов С.А. 2010. Общая теория административного государства. – Екатеринбург: Гуманитарный университет. – С. 147-165.

¹⁹⁹ Макиавелли Н. 2003. Государь. Размышления над первой декадой Тита Ливия. – Минск: Харвест. – С. 393.

²⁰⁰ Макиавелли Н. 1982. Избранные сочинения. – М. – С. 351.

²⁰¹ Ключевский В.О. 1993. Русская история: Полный курс лекций в трех книгах. Кн. 3. – М.: Мысль. – С. 110.

²⁰² Денисов С.А. 2011. Административное общество. – Екатеринбург: Гуманитарный университет. – С. 24-39.

себе и окружающим. В стране огромное количество бюджетников, которые послушно не только повторяют то, что приказывает чиновник, но и голосуют по приказу, ходят на разного рода публичные мероприятия в поддержку вождя и его политики за лишней выходной или просто за покровительство своего начальника. В России ни чего не знают об автономии вузов. На них распространяется вертикаль власти, а значить и требования единомыслия. Лицемерие стало частью национальной культуры России.

1. Далее предлагается посмотреть на конкретные направления циничного обмана населения в правовой сфере.

Административный класс России с помощью служилой интеллигенции навязывает россиянам представление, что существует только одно право, исходящее от государства и отождествляемое с государственным произволом (школа юридического позитивизма). Таким образом, людям внушают неуважение к универсальным принципам права, выработанным

С. 219

человечеством (обычно называемым естественным правом): свободе, равенству, гуманизму, справедливости. С большим трудом студенты первого курса юридического факультета усваивают мысль, что законы (так называемое позитивное право) могут быть правовыми и неправовыми, т.е. не соответствующие принципам естественного права.

Нигилистическим отношением к естественному праву пропитаны все юридические факультеты страны, большинство преподавателей права, большая часть правовой литературы. Уважение к естественному праву является экзотикой в России. Оно основано на неуважении людей к себе, к окружающим, к гражданскому обществу. Россия является этатизированным обществом. Люди привыкли относиться с уважением или страхом только к тем социальным нормам, которые исходят от государства и подкрепляются возможностью принуждения со стороны государства.

2. Важнейшим инструментом обмана населения в современной России является сам конституционный акт. Действуя в традициях большевиков, правящая группа записала в него все хорошее, что создано передовой конституционной мыслью. В России это не страшно, поскольку у нас есть традиция жить не по нормам Конституции, а на основании подзаконных актов, правовых обычаев, политических доктринах, правовых прецедентов. Создается целый механизм нейтрализации действия норм Конституции. В результате государственный аппарат по своему усмотрению решает, какие нормы Конституции, и в какой степени реализовать, а что останется пустой декларацией для обмана населения.

Очковтирательство, «пускание пыли в глаза», строительство «потемкинских деревень» является деятельностью, в которой административному классу нет равных. В этой области он наиболее искусен и создает шедевры. Страны, где давно действует конституционный строй, не могут похвастаться таким замечательным текстом Конституции, который есть в России. В Великобритании, первой перешедшей к конституционному строю, руки так и не дошли до принятия писаной конституции. Конституция США – больше похожа на памятник древности. Можно сказать, что у нас лучшая Конституция в мире, но не работающая. Она похожа на красивые часы, не показывающие времени, на птицу, которая не умеет летать.

3. Важнейшим направлением политики лжи в России является деятельность, направленная на доказывание, что нормы Конституции РФ реализуются на деле.

Государственная идеология (которая запрещена ст. 13 Конституции РФ, но процветает на деле) доказывает, что Россия является конституционным государством. Утверждается, что если в стране принят конституционный акт, то государство становится конституционным. Россию не назовешь просвещенной страной. Поэтому мало кто знает, что в мире конституционным называется государство, над которым господствует сильное гражданское общество. Конституция принимается этим обществом (а не даруется правителем) и является средством обуздания государства, инструментом превращения его в слугу общества. Если в стране нет сильного гражданского общества, то здесь не может появиться конституционного государства. Европейский костюм можно одеть и на обезьяну. Это не приведет к превращению ее в человека.

Дарование населению конституции, которая не содержит норм, обеспечивающих господство общества над государством, давно используется в мире для обмана этого населения. Такие конституции получили название мнимых или ложных. Конституция РФ содержит несколько положений, которые можно признать неконституционными (не соответствующими конституционным ценностям). К ним относится закрепление чрезвычайно широких полномочий главы государства и центральных органов власти. Сразу видно, что над текстом Конституции РФ работали профессиональные мошенники. В него заложили противоречащие друг другу нормы. В результате, как в Средние века. Кто сильный, тот и прав. Пока сильными были регионы, они толковали текст Конституции в своих интересах. После усиления центральных органов на передний план стали выдвигать нормы, обеспечивающие восстановление имперских отношений, позволивших реколонизировать страну.

С. 220

В конституционном государстве сильное гражданское общество выделяет из своей среды конкурирующих за общественную поддержку публичных политиков, которые и занимают должности президента, депутатов парламента, министров правительства. Если нет сильного гражданского общества, то нет и политиков. Их места занимают бюрократы, которые цинично выдают себя за политиков. Там, где нет политиков, там нет и политической системы. Ее функции выполняет административная машина (система). В современной России нет никакой политической системы. Должности президента, членов правительства занимают дослужившиеся до этих чинов бюрократы. Следующим Президентом РФ будет выслужившийся до этой должности чиновник, выбранный старым правителем. Даже депутаты Государственной Думы – это чиновники, заслужившие свои посты верной службой перед начальством (может быть партийным). Члены Совета Федерации России – это, в основном, отставные чиновники (бывшие губернаторы, аппаратчики центральных органов). У нас есть люди, которые изображают из себя публичных политиков. Но их никто не допускает к власти и они больше похожи на скоморохов, которые веселят публику своими экзотическими заявлениями.

В конституционном государстве сильное гражданское общество через своих политиков закрепляет универсальные общечеловеческие ценности в форму законов. Таким образом, создается правовое государство. Если этот механизм не работает, то административный класс издает неправовые законы, реализующие его собственные интересы, обеспечивающие его господство над обществом. Это может привести к формированию полицейского государства. Служилая интеллигенция пытается выдать его за правовое.

Чтобы придать традиционному российскому государству вид конституционного, административный класс и служилая интеллигенция цинично обманывает население, навешивая на имеющиеся органы власти ярлыки, заимствованные

в западной политической и правовой литературе²⁰³. Более честными являются арабские государства, которые в соответствии с традицией называют главу государства королем, шейхом или султаном. Но российская властная элита всегда хотела походить на европейскую. Своего правителя она сегодня называет президентом. Совет при правителе, который в мусульманских странах называется шурой, у нас называют на европейский лад парламентом. Органы расправы у нас называют органами правосудия.

Начиная с XX в. правители административных государств начинают объединять бюрократию и ее клиентелу в партеобразные организации, которые получили название партии нового типа. Они не имеют ни чего общего с партиями, объединяющими часть населения для установления своего контроля над государством. У партеобразных объединений бюрократии совершенно иные цели, задачи, принципы организации и деятельности.

Усиленно административный класс и служилая интеллигенция пытается обмануть население и мир, доказывая, что в России, как в цивилизованных странах, есть разделение властей. Это даже записали в ст. 10 Конституции РФ. Фактически за разделение властей выдается разделение труда между органами власти, подчиненными самодержавному правителю. Это разделение труда в России стало активно внедряться еще при Петре I и существует почти в таком же виде до сих пор. Когда обнаружилось, что силовики арестовали в феврале 2015 г. опасного шпиона, в лице матери семи детей из Смоленской области, то сердобольные граждане пошли не в суд, ни в прокуратуру, а к вождю, который быстро принял решение, показав тем самым, что именно он в России является и верховным прокурором и верховным судьей. Никто не скрывает факта, что он стоит над законами и над Конституцией РФ, отдавая команды Федеральному Собранию об изменении законов, в соответствии с его волей.

Органы власти, должностные лица цинично нарушают нормы Конституции РФ, которые декларируют конституционные ценности. Ст. 1 Конституции РФ требует, чтобы Россия была республикой. Выше уже отмечалось, что правящая группа внедрила в России типичную монархическую форму правления, которую иногда называют султанизм. Та же статья Конституции требует от государства поддерживать демократический политический режим. С

С. 221

помощью законов и подчиненных Правителю органов власти в России введен пока еще мягкий авторитарный режим с ограничением свободы мысли, свободы слова, права объединения, права собираться мирно. Административный класс организует управляемые выборы в органы власти с заранее известным результатом. Ст. 1 Конституции РФ требует поддерживать в стране федеративное государственное устройство. Как отмечалось выше, централизация страны сегодня достигла большего масштаба, чем в Российской империи при Николае II. Ст. 12 Конституции РФ требует отделить органы местного самоуправления от государственных органов. Главы регионов обычно не скрывают, что они взяли их под свой полный контроль. Ст. 13 Конституции РФ требует от государства отказаться от выделения какой-либо идеологии в качестве государственной и не навязывать ее обществу. Фактически государство взяло под свой контроль все электронные средства массовой информации (телевидение) и навязывает обществу идеологию великодержавия, вождизма, этатизма, консерватизма, ненависти к свободе. Оно превратило средства массовой информации в средства массовой пропаганды и успешно легитимирует через них всю свою деятельность.

Некоторые нормы Конституции РФ реализуются только формально. Государственный аппарат организует ряд ритуальных действий, которые должны создавать видимость наличия в стране республики и демократии. Как отмечалось выше, он систематически проводит ритуалы выборов в органы власти. Поддержание слабой оппозиции, манипуляция сознанием населения, контроль за проведением голосования и подсчетом его результатов позволяет административному классу почти всегда получать такие результаты голосования, какие ему нужны. В 2012 г. правящая группа отказалась от прямого назначения глав регионов и вернулась к имитации их выборов. Практика показывает, что ни разу, наместник Правителя, назначенный в провинцию, не потерпел фиаско. Политическая пассивность и наивность населения России позволяет применять достаточно простые формы обмана. В Иране сегодня применяется более хитрая модель. Там руководство страны предлагает населению самому решить, кому оно отдаст предпочтение из двух кандидатов в президенты, назначенных сверху рахбаром. Населению действительно предоставляется выбор. Назначенные сверху кандидаты ведут не шуточную борьбу за электорат.

Свою пропагандистскую деятельность административный класс с советских времен успешно выдавал за гласность работы органов власти и должностных лиц. В СССР чиновники должны были выходить в трудовые коллективы и рассказывать, как они замечательно работают. Сегодня они используют для этого Интернет.

Правитель, в соответствии с нормами Конституции РФ добросовестно передал должность Президента РФ своему помощнику в 2008 г. Власть над страной он, конечно, ни кому не передавал.

Игра с чужими для России словами имеет два назначения. С одной стороны доказывается, что наше государство и общество тоже цивилизованное. С другой стороны удается девальвировать ценности, стоящие за этими словами. Демократия отождествляется с охлократией и наделяется всеми негативными свойствами, которые присущи последней. Либерализм отождествляется с хаосом и на него навешиваются все последствия беспорядка в стране (1990-е гг.). На Федеральное Собрание России наклеивают ярлык парламент, а затем, со ссылкой на общественное мнение, доказывают, что России не нужен парламентаризм.

5. Более тонкие способы обмана населения и юридической общественности поручаются высококлассным юристам. Наши судьи Конституционного Суда постоянно путают право и свободу. Конечно, только узким специалистам известно, что декларация свободы в Конституции означает применение общедозволительного типа правового регулирования. Т.е. граждане могут делать все, что прямо не запрещено в целях реализации интересов других лиц. Если закон указал, каким путем можно реализовать свободу (установил «коридор», по которому может ходить субъект), то он устранил эту свободу, подменив ее правом на какой-то ограниченный перечень действий. Последнее называется разрешительным типом регулирования

С. 222

(можно только то, что разрешило государство). Первый тип регулирования характерен для правового государства. Второй – для полицейского. Российский законодатель повсеместно устраняет свободу и заменяет ее правом на какие-то действия (это относится к законам об общественных объединениях, о политических партиях, о праве собираться мирно, о

²⁰³ Гудков Л., Дубин Б., Левада Ю. 2007. Проблема «элиты» в современной России. Размышления над результатами социологических исследований. – М.: Фонд «Либеральная миссия» – С. 33-35.

праве выбирать в орган власти). Судьи Конституционного Суда признают эту мошенническую подмену свободы правом на какие-то действия вполне конституционной.

Иногда создается впечатление, что наши судьи Конституционного Суда, являющиеся докторами юридических наук, забыли, чему их учили на первом курсе юридического факультета. Если студент юрист не скажет на экзамене, что первейшим признаком государства является его суверенитет, то он получит неудовлетворительную оценку. Но судьям Конституционного Суда ставит оценку за их работу Президент РФ и его Администрация. Поэтому в одном из своих Постановлений они заявили, что не смотря на то что субъекты Федерации не раз в Конституции РФ называются государствами, ни какого суверенитета у них нет.

Чуть-чуть краснея судьи Конституционного Суда изменяют свои взгляды на понимание Конституции РФ в зависимости от того, что сегодня выгодно Правителю. В одном решении Суда они заявили что, региональные представительные органы не могут участвовать в назначении на должность губернатора, что он как и Президент РФ должен избираться населением. Но когда мнение Правительства на этот счет изменилось, на судей Конституционного Суда тоже «сошло просветление» и они заявили о смене своего мнения по поводу того, что написано в Конституции.

Судьи Конституционного Суда в нескольких своих решениях показали, что они обладают сверх острым зрением и видят в Конституции РФ то, чего там не написано. Не трудно догадаться, что они увидели не написанные, но скрытые между строк текста Конституции необъятные полномочия Президента РФ. Как бы он не расширял свою власть – все оказывается соответствующим нашей «резиновой» Конституции.

6. Конституция РФ требует от государственных органов и должностных лиц, чтобы вся их деятельность была направлена на обеспечение прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 18). Однако мы видим, что их деятельность часто нацелена на поддержание собственной власти. Цинично нарушается не только Конституция, но и уголовный закон. В начале 2000-х гг. в России была проведена кампания по захвату государством основных каналов распространения информации. Автор считает, что организаторы и исполнители этой кампании фактически злоупотребляли своим служебным положением, превышали свои полномочия и должны быть привлечены к уголовной ответственности. К такого же рода преступной деятельности следует отнести проводимую с 2006 г. кампанию по ликвидации не устраивающих административный класс общественных объединений. В результате ее государству удалось в основном пресечь процесс роста сильного гражданского общества в России. Н. Бердяев точно определял, что «государство почти не может жить без преступлений, оно легко становится организованным, планомерным преступлением, чудовищем, пожирающим человеческие жизни, требующим кровавых жертв, не знающим пощады и милости. Отвлеченная, самодовлеющая государственность была не организованной борьбой со злом, а скорее организованным злом, организацией злых сил, насильнических и кровавых»²⁰⁴.

Как и в советские времена, нам доказывают, что только «кое-кто, кое-где у нас порой честно жить не хочет» и нарушает российскую Конституцию. Но недостатки, естественно, будут успешно устранены.

Издавательством над идеей законности является наглая избирательная правоприменительная практика в России. Прокуроры Куролесычи (подобные тому, что описал М.Е. Салтыков-Щедрин в сказке «Недремное око») продолжают править Россией. Своим «недреманным оком» они враз находят нарушения в «Макдональдсе», как только начинаются конфликты с США. Конфликты со странами Прибалтики приводят к обнаружению чего-то несъедобного в их консервах. При конфликтах с Молдавией в молдавских яблоках обнаруживается

С. 223

какой-то страшный червь. Естественно, в сторону высокопоставленных лиц, вроде министр обороны, у современного Прокурора Куролесыча глаз не смотрит: «Где мздоимцы? Какие лихоимцы, никаких я мздоимцев не вижу! Это вы нарочно, такие-сякие кричите, чтобы авторитеты подрывать» – ворчит он²⁰⁵.

Использование законов административным классом для реализации своих личных и групповых интересов поддерживает неуважение к закону вообще у всего населения. Оппозиции, не имеющей возможностей законным способом бороться за власть, не остается другого выхода, как действовать, нарушая установленные законы. Правящая группа сама ведет страну к революции. Это, впрочем, является уже привычной дорогой России.

7. Гражданское общество осознает, что оно само должно защищать свои права и свободы. Задачей российских мошенников доказать населению страны, что оно может спать спокойно. Правитель, подчиненные ему органы государства стоят на страже интересов населения. Ему не нужно объединяться, не нужно создавать партии, тем более не нужно выходить на улицы с какими-то требованиями. «Добрый и мудрый царь» все видит и твердой рукой ведет корабль России в светлое будущее. В крайнем случае, можно написать жалобу на начальство выше стоящему начальству или потребовать что-то через суд.

Много усилий идеологический аппарат государства прилагает к тому, чтобы опорочить западные ценности свободы, демократии, справедливости. Отечественные пропагандисты пытаются доказать населению, что вся западная культура сводится к гомосексуализму.

8. Профессиональный лжет должен уметь прикрыть всю свою деятельность высокими идеями стремления к миру, справедливости, какой-то великой миссии, гуманизму, патриотизму. Свою лисью натуру надо уметь прикрыть, - учил Н. Макиавелли – «надо быть изрядным обманщиком и лицемером», чтобы дурачить простодушное и занятое своими личными делами население²⁰⁶.

Наивысшим взлетом цинизма можно считать принятие закона о запрете американцам усыновлять детей инвалидов из детских домов России. Тысячи детей сейчас будут гнить заживо на койках в домах инвалидов, никогда не узнав, что такое мама и папа. И вся эта подлость прикрыта высокими словами о патриотизме и гуманизме. Наивное и жестокое население в большинстве своем поддержало этот антигуманный закон.

Россией правят бывшие шпионы. Они привыкли осуществлять все свои действия под каким-то прикрытием. Устранение свободы слова в начале 2000-х гг. осуществлялось под прикрытием хозяйственных споров. Рейдерские захваты чужого имущества производились под лозунгом борьбы с олигархами. Уничтожение ростков гражданского общества шло

²⁰⁴ Бердяев Н.А. 1999. Новое религиозное сознание и общественность. – М. – С. 113.

²⁰⁵ Салтыков-Щедрин М.Е. 1987. Избранное. – М.: «Правда». – С. 399-403.

²⁰⁶ Макиавелли Н. 1982. Избранные сочинения. – М. – С. 351-352.

под разговоры о борьбе с иностранными шпионами. Убийство в сентябре 2004 г. террористами детей в Беслане было цинично использовано как повод для лишения граждан права выбирать глав регионов.

Путин, правит Россией пятнадцать лет, и видимо, не оставит ее без своего покровительства до самой смерти, естественно, не из стремления к власти, а единственно из желания принести ей благо. Он окружил себя своими друзьями юности единственно только потому, что они сплошь оказались гениями.

Социологические опросы показывают, что созданная в современной России идеологическая машина лжи является гораздо более эффективной, чем та, что была создана в нацистской Германии и в советской России. Хотя пока она работала в условиях роста жизненного уровня, связанного с высокими ценами на нефть и газ. Посмотрим, как она будет работать в условиях падения жизненного уровня населения. Сможет ли она, как громоотвод, отводить негативную энергию населения от правящей группы и ее вождя?

Обманывать население в правовой области гораздо легче чем, например, в экономической. Большинство не обладает достаточной правовой культурой и можно легко «черное» выдавать за «белое» и наоборот.

С. 224

Вызывает сомнение, можно ли обман населения в правовой сфере называть цинизмом. Словарь русского языка говорит, что цинизм – это нарушение общепринятых норм. Но в России общепринятой является не честность, а обман. Население само, как маленький ребенок, требует, чтобы ему «рассказывали сказки», про «доброе царя», про «молочные реки с кисельными берегами», которые у нас возникнут, если мы дадим ему абсолютную власть. Часто люди не хотят знать горькой правды. Они стремятся жить в мире иллюзий, прибегая, кроме государственной лжи, к таким искусственным мерам как алкоголь и наркотики. Высоко поставленный обманщик, если его уличили во лжи, не испытывает чувство стыда. Он лишь досадует, что обман не удался. При этом его поддержка населением не уменьшается.

Лживая правовая политика становится закономерным явлением жизни в условиях, когда массы уже приобрели силу, но еще не научились думать и отличать ложь от правды (подростковый возраст). Разного рода государственные авантюристы используют их для достижения своих эгоистических целей.

Цинизм административного класса России порождает надежду, что население России постепенно начнет прозревать и перестанет делать ставку в развитии страны на государственный аппарат. Когда-то до него дойдет, что страну должно двигать вперед сильное гражданское общество, а не чиновники.

23. Денисов С.А. Ненасильственные методы захвата и присвоения власти в стране // Русская власть и бюрократическое государство. Ч. 2. Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета. 2015. С. 253-256.

С. 253

Основным принципом конституционного строя является суверенитет народа. Правовой гарантией реализации этого принципа является запрет отнимать власть у народа, в какой бы форме это не происходило.

Для исследования феномена отнятия власти у народа в первую очередь следует выявить субъектов, которые обычно претендуют на власть в стране и подчиняют себе ее население. В доконституционном государственном праве иногда прямо декларировалось, что суверенитет в стране принадлежит главе государства.

С. 254

История полна примеров, когда отдельные личности захватывали власть в стране и становились диктаторами. Присвоение власти одним человеком получило название монархической формы правления, внутри которой выделяют монархию и диктатуру одного человека, не имеющего династического обоснования своей власти.

Один человек (даже, если это восточный деспот, тиран), конечно, не может захватить всю власть над страной. Он вынужден опираться на какую-то группу (клику) [Макаренко 2013: 293-294] или социальный слой. При олигархической форме правления высшая власть в стране принадлежит группе людей (комитету, хунте). Человек или группа людей, захватывающих власть, могут составлять какой-то орган государства. Полномочия, не принадлежащие ему, может присвоить себе глава государства, глава правительства, какой-то иной государственный орган (например, Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР – ГКЧП СССР в 1991 г.) [Заявление... 1991].

При социологическом анализе ситуации в стране мы можем обнаружить, что власть над населением страны осуществляет какая-то большая группа людей: аристократия (боярство, дворянство), этническая социальная группа (правление маньчжуров в Китае с XVII по XX в.) [Сидихменов 1985: 8-18], группа военных (в течении XX в. военных находились у власти во многих странах Азии, Африки и Латинской Америки), класс (рабовладельцы, феодалы, буржуазия). Теория административного общества говорит о том, что власть в стране может захватить класс государственных управленцев или иначе называемый административный класс [Денисов 2011]. Отмечается, что в Иране после 1979 г. духовенство превратилось в правящий класс [Медушевский 2005: 351]. Большая группа людей, удерживающая власть в стране, может быть объединена в какой-то формальный союз, например, политическую партию. Так, Конституция СССР прямо указывала,

С. 255

что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, является КПСС (ст. 6) [Кукушкин, Чистяков 1987: 319].

На субъектов, опасных с точки зрения захвата власти в стране, указывают конституции разных стран. Ч. 4 ст. 3 Конституции РФ говорит, что никто не может присваивать власть в России. Конституция Турции 1982 г. более конкретна. Она запрещает присваивать суверенитет какой-либо личности (помня власть Кемаля Ататюрка), группе или социальному классу (ст. 6). Ч. 4 ст. 68 этой Конституции запрещает политическую деятельность партии, если она наносит вред суверенитету и преследует цель установления господства одного социального класса или группы или диктатуры [Шафиров 2009: 4]. В Конституции Франции 1848 г. было записано, что никакой отдельный гражданин, никакая часть нации не может присваивать осуществление суверенитета (параграф 1).

Установление власти над населением страны возможно в разных формах. Властный субъект может закрепить свою власть в конституции и законах. Например, правитель может ввести в конституцию право на пожизненное занятие должности главы государства. Ст. 5 Основного закона Саудовской Аравии гласит, что она является монархией и власть в ней принадлежит сыновьям Абдель Азиза и их сыновьям [Александров 2000: 144]. Пожизненное правление может не закрепляться прямо в конституционном тексте. Устранение ограничения сроков занятия должности главы государства обычно указывает, что правитель намерен пожизненно занимать свою должность. Так, устранение из Конституции Беларуси ограничения сроков занятия должности Президента Беларуси является скрытой формой, обеспечения пожизненной власти А. Лукашенко. Пожизненная власть правителя и передача ее по наследству (или назначенному преемнику) может быть правовым обычаем страны. Такой обычай сложился в Северной Корее [Жебин 2006: 55].

Неконституционный (незаконный) захват (присвоение) власти может быть легитимным (одобренным населением страны, не

С. 256

способным на самоуправление) или нелегитимным, не одобренным населением.

На захват власти в стране какой-то группой указывает изменение фактической формы государства: демократический режим сменяется авторитарным или тоталитарным, республиканская форма правления заменяется монархической, на смену федеративному государственному устройству приходит унитарное. Отказ от власти народа означает замену правового государства на государство произвола, полицейское государство. Власть могут потерять какие-то органы, представляющие разные группы населения: органы местного самоуправления, органы власти в регионах, парламент страны, суды. Государство, находящееся в руках какой-то группы общества, неизбежно становится либо государством-насилником либо государством-мошенником.

Законы разных стран обычно запрещают захватывать власть с помощью насилия, незаконным путем. Меньше внимания уделяется на захват (присвоения власти) ненасильственными методами. По аналогии с хищением имущества, можно выделить такие ненасильственные способы завладения властью, как кража ее (тайное присвоение), мошенничество (захват путем обмана населения или злоупотребления его доверием), присвоение (неконституционное удержание власти, полученной первоначально конституционным путем, с целью распоряжения ею как своей собственной). Ч. 4 ст. 3 Конституции РФ говорит о захвате и присвоении власти. Слово захват в русском языке обычно связывается с овладением тем, чего раньше у субъекта не было [Ожегов, Шведова 1993: 228]. Присвоить, согласно языку уголовного права, можно то, что получено правомерным путем, находилось ранее во владении (но не в собственности) субъекта [Юридический... 1987: 384].

В юридической и политологической литературе высказывается мнение, что власть фактически никогда не принадлежала и не может принадлежать народу. Суверенитет народа – это юридическая фикция, обеспечивающая легитимацию государства и позитивного права. Марксизм утверждает, что власть всегда принадлежит какому-то классу. Самое демократическое государство остается буржуазным государством, где власть принадлежит классу частных собственников. Никакого народного государства быть не

С. 257

может, - пишет К. Маркс [Маркс 1975: 21]. Теория элитаризма доказывает, что власти в стране всегда принадлежала и будет принадлежать каким-то элитам. В Средние века доказывали, что не может быть иной формы правления, чем монархия.

Другая позиция заключается в том, что человечество может перейти к власти народа, если население страны становится способным к сознательным, организованным действиям, направленным на реализацию своих интересов (население становится народом). Очевидно, что это еще не произошло в развивающихся странах, в том числе в России. Здесь класс управленцев, его верхи, правитель делают все возможное для того, что население не стало народом, чтобы власть и далее оставалась в их руках. Нетрудно указать на те неконституционные действия (в том числе правовые), которые они осуществляют в целях сохранения своей власти. В экономической сфере они стремятся удержать в руках недемократического государства право собственности на основные богатства страны (природные ресурсы, предприятия, являющиеся естественными монополиями и т.д.). В этом случае административный класс, представляя государство, является коллективным собственником основных общественных благ, а значит остается экономически господствующим классом. Правитель выступает в роли верховного собственника этих благ. Зависимость значительных групп общества от государства и его бюрократии поддерживается за счет распределительного характера экономики (редистрибуция). Государство отнимает с помощью налогов и сборов у общества значительную часть производимого им продукта и затем, опираясь на принцип справедливости, распределяет блага между людьми. Оно становится кормильцем и хозяином для значительных групп общества, которые теряют способность и желание самостоятельно создавать блага для своего существования. В России ситуация усугубляется тем, что большую часть общественного продукта составляет природная рента, получаемая от добычи и продажи за рубежом нефти, газа, леса, иных полезных ископаемых. Эта рента присваивается государством и распределяется среди населения по воле государственной бюрократии. В руках Правительства, государственных органов, их клиенты концентрируются огромные

С. 258

богатства, с помощью которых они легко подкупают разные группы население страны, в том числе при проведении голосования. Естественно, «Единая Россия», как организация бюрократии и ее клиенты, в отличие от других политических организаций, не испытывает трудности в финансировании. Власть общества над бюрократией (социократией) возникает только при переходе к капитализму, когда возникает независимый от государственной бюрократии класс буржуазии. Только он способен с помощью имеющихся у него материальных средств объединить людей вокруг себя (создать сильное гражданское общество) и превратить административный класс в социальную прослойку бюрократии, работающую на благо общества. В свою очередь, административный класс пытается превратить буржуазию в свою клиентелу и использовать ее для поддержания своей власти над страной.

В политической сфере для удержания власти административный класс и группа, которая его возглавляет, принимает меры, не допускающие возникновения в обществе сильных организаций, способных конкурировать с партеобразным объединением бюрократии. В России на это нацелены нормы ФЗ «Об общественных объединениях» (1995 г. с изменениями и дополнениями), «О политических партиях» (2001 г. с изменениями и дополнениями). За последние годы правящая группа сумела маргинализировать всех своих политических оппонентов. Они потеряли всякую надежду прихода к власти в ходе выборов в органы государственной власти. Выборы стали полностью управляемыми, подчас превращаются в плебисциты о доверии Правителю и его ставленникам. Например, ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и прав на участие в референдуме» так забюрократизировал весь процесс выборов, что бюрократии не составляет труда устранить из избирательного процесса неудобных для нее лиц, не допустить общественного контроля над процессом голосования и подсчетом голосов. Превращение средств массовой информации в подконтрольные государству средства массовой пропаганды позволяет манипулировать сознанием большей части избирателей и получать итоги голосования, нужные бюрократии. С помощью управляемых выборов формируются послушные Правителю и его заместителям в регионах представительные органы.

С. 259

Для того, чтобы удерживать власть над населением административный класс должен быть единым. Для поддержания этого единства управленцы нуждаются в едином правителе, в иерархии и строгой дисциплине. Хорошим изобретением XX в. стало партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы. Недаром оно было принято на вооружение в большинстве стран «третьего мира». Подорвать единство административного класса может федеративное устройство государства, при котором рождается конфликт между управленцами центра и регионов. 1990-е гг. в России хорошо показали, что разрушение единства административного класса грозит ему потерей власти над страной. Россия чуть было не перешла к демократии и республике.

Подкуп интеллектуального класса, контроль за сферой образования позволяет административному классу управлять общественным мнением страны. Обычно он объявляет себя носителем какой-то идеологии (национализма, коммунизма, реваншизма), с помощью которой объединяет вокруг себя население страны. При ненасильственном захвате власти обман населения становится важнейшим средством осуществления государственной политики. Для ее реализации создаются особые органы государства или близкие к нему организации. В орудия обмана населения превращается церковь, органы образования, науки и культуры, средства массовой пропаганды.

Признаком того, что власть присвоена административным классом, его высшим слоем и правителем является наличие в стране недемократического политического режима, монархической формы правления, устранения возможности для населения в регионах и на местах самостоятельно решать свои дела (устранение федерализма в большой стране и местного самоуправления). Степень присвоенности власти может быть различной. Сегодня в России отдельные представители административного класса и служилой интеллигенции призывают Правителя добить оппозицию и перейти от мягкого авторитарного режима к жесткому тоталитаризму.

Захват власти (полномочий) отдельным человеком или группой людей имеет свою специфику в отличие от захвата власти целым классом. Он происходит путем совершения конкретных действий: нарушения демократических норм избирательного процесса

С. 260

(например, отказ допустить к выборам представителя оппозиции, создание не равных условий для ведения агитации во время избирательной кампании, фальсификации итогов голосования), роспуска конституционных органов (чаще парламента), призванных реализовать волю каких-то групп населения, присвоение каких-то полномочий конкретным лицом или органом власти. Например, важным мероприятием в захвате власти в России В.В. Путиным было создание так называемой партии власти, которая позволила восстановить единство государственной бюрократии страны. С ее помощью Верховная власть сумела установить контроль над представительными органами, как центра, так и регионов. Законодательные органы были превращены в законорегистрационные [Денисов 2006: 104-108] при Правителе и его заместителях в регионах. Контроль над общественным сознанием был восстановлен в результате захвата основных каналов распространения информации: телевидения, радио, крупнейших газет. Восстановление имперского управления в России было обеспечено посредством перехода к фактическому назначению глав регионов Президентом РФ [Федеральный 2004]. Они перестали быть органами власти субъектов Федерации, из публичных политиков превратились в обычных чиновников, судьба которых полностью зависит от свободной воли их патрона [Указ 2007]. Назначаемые главы регионов сумели поставить под свой контроль представительные органы регионов. Так удалось создать «вертикаль власти» и устранить федерализм в России. Президент РФ превратился в подобие императора.

Давно известно, что для сохранения власти необходимо ослабить своих оппонентов, внести раскол в их ряды. Это хорошо получается у правящей группы современной России. Сеять рознь удается как среди «левой», та и среди «правой» оппозиции. Избирательное законодательство сегодня запрещает партиям создавать предвыборные блоки.

С. 261

Ненасильственный захват (присвоение) власти часто осуществляет медленно, через ряд мер, путем постепенной концентрации полномочий в руках правителя или группы с одновременным ограничением прав граждан. Правящая группа (правитель) похожа на удава, который медленно душает гражданское общество. Каждый шаг при расширении власти должен быть как-то оправдан, иметь прикрытие. Так устранение в России свободы массовой информации шло под прикрытием хозяйственных споров между субъектами предпринимательства. Расширение контроля правящей группы над экономикой шло под лозунгом возврата государству незаконно отторгнутого у него имущества, борьбы с олигархами. Выполоть слабые ростки гражданского общества в виде независимых от государства НПО удалось под прикрытием борьбы со шпионами и укрепления суверенитета России.

Правящие группы могут достаточно эффективно использовать стадные инстинкты населения. Для того, чтобы люди как бараны при запахе волка сбились в кучу, объединились вокруг правителя обычно их пугают внешней угрозой, которую намеренно провоцируют или просто выдумывают. Например, в России в последние годы было принято ряд мер для обострения конфликта с США и со странами Европы. Достаточно успешно удалось сформировать в сознании населения образ страшного врага. Это позволило объединить массу населения вокруг вождя, а его противников объявить предателями Родины, «пятой колонной». На внешних врагов сегодня можно свалить всю ответственность за провалы в экономической политике правящей группы, за резкое падение жизненного уровня населения.

Обычно правитель или правящая группа в целях присвоения власти старается «усыпить» население, сделать его пассивным, терпеливым. Но история знает и другие примеры. Мао Цзэ-дун не боялся активности масс и с их помощью успешно укреплял свою власть, расправлялся со своими оппонентами в бюрократическом аппарате страны (лозунг «гоним по штабам»).

В демократических странах мира создаются механизмы, предотвращающие концентрацию власти у одного лица или группы лиц. Конституции этих стран запрещают одному лицу занимать должность главы государства больше 8-12 лет. Если этот ограничитель отсутствует, то лицо, получившее власть законным путем

С. 262

на время постепенно присваивает ее и использует в своих интересах пожизненно. Консервативное население привыкает к своему хозяину. Правитель постепенно расставляет на все должности преданных ему людей. «Кадры решают все». Одинаковые институты в демократических и недемократических странах работают совершенно по-разному. В США и в России судьи высших судов назначаются президентом. Но в США каждый новый Президент должен работать с судьями Верховного суда, получившими должность до него. В России уже больше половины судей Конституционного Суда и все судьи Верховного Суда получили свою должность от Правителя (или его ставленника Д.А. Медведева) и, естественно, должны испытывать чувство ответственности перед ним. Это легко объясняет их позицию по поддержанию расширения полномочий Президента РФ и превращения его в Императора.

Способы и приемы захвата власти в стране, в том числе без применения насилия, давно известны. Их хорошо описал Н. Макиавелли. Макиавеллизм заменяет нормы конституции в недемократических странах.

В современных условиях субъекты, захватывающие власть в стране, обычно стараются скрыть этот факт и выдать свое правление за правление народа. Соккрытие захвата власти в стране позволяет именем народа творить полный произвол. Грабеж объявлять национализацией имущества, убийство своих оппонентов – защитой народа от преступников. А. де Токвиль писал: «Воля народа есть, пожалуй, один из тех лозунгов, которым интриганы и деспоты всех времен и народов наиболее злоупотребляли [Токвиль 1992: 62].

Имитация власти народа обычно осуществляется с помощью октроированного конституционного акта, декларирующего суверенитет народа, демократию, республику, федерализм, правовое государство, местное самоуправление, политические права и свободы граждан. Наряду с этим актом вводится в действие механизм нейтрализации его норм, который включает в себя средства экономического, социального, политического, идеологического и правового характера [Денисов 2007: 2-8]. Как уже отмечалось, неимущее население, нуждающееся в помощи со стороны государства, не

С. 263

стремится к свободе. Отсутствие развитой партийной системы не позволяет разным группам общества активно участвовать в управлении общественными и государственными делами. Конституционные свободы урезаются с помощью регулятивных норм законов и подзаконных актов. Граждане имеют право использовать свои политические права с

разрешения государственных чиновников, до тех пор, пока это не становится опасным для сохранения власти административного класса и его элиты.

Целям имитации суверенитета народа служит дозированное допущение реализации политических прав и свобод. Административный класс может позволить выход нескольких свободных средств массовой информации, которые охватывают своим влиянием 10 - 15 % населения страны. Дозволяется деятельность слабых оппозиционных партий, которые не могут отнять власть у правящего класса и его элиты. Даже при Мао Цзэ-дуне в Китае не прекращали функционировать еще 8 (кроме Коммунистической партии Китая) политических партий, полностью зависимых от руководства страны [Политическая... 2007: 6]. Сегодня в России допущена деятельность оппозиционных партий, которые не имеют большинства ни в одном представительном органе страны. Время от времени бюрократия может разрешать оппозиции проводить публичные мероприятия. Все это создает видимость наличия демократии в стране, но не подрывает власть административного класса и ее высших слоев. Власть народа часто путают с патерналистской политикой, осуществляемой административным государством. Если население находится в плену «философии свиньи», то оно вполне удовлетворяется тем, что государство проявляет заботу о росте его благосостояния и не требует себе властных полномочий. В 2008 г. В.В. Путин сделал вид, что передал власть главы государства Д.А. Медведеву. Это создало видимость того, что он не является пожизненным правителем России.

Соккрытие наличия захвата власти в стране обеспечивается организацией массовой пропаганды, которая доказывает, что государство, административный класс, его верхи, правитель служат

С. 264

народу. Если что и делается не на пользу общества, то по ошибке. «Хотели как лучше...».

Обвинить правителя или группу лиц в захвате власти наиболее трудно, если этот захват произведен путем мошенничества. Население, введенное в заблуждение, само передает власть мошеннику в процессе выборов органов власти (плебисцита). Конечно, такие выборы не являются свободными и честными, но формально, все процедуры передачи власти соблюдены. Мошенник утверждает, что он представляет народ. Его пропаганда доказывает, что обманутое население приняло мудрое решение, передав ему власть над собой. Тех, кто призывает население очнуться, одуматься обвиняют в неуважении к народу, к выбору народа. Выступление масс против диктатора рассматривается как попытка свержения законного правительства, как государственный переворот.

Наиболее виртуозным, с точки зрения искусства мошенничества является захват власти чужими руками. Борис Годунов долго делал вид, что не желает стать царем и принял корону только после длительных уговоров бояр и жителей Москвы. Как уже отмечалось, важнейшей задачей для правителя, стремящегося монополизировать власть в стране является установление контроля над представительным органом страны. Это позволяет ему далее устранять конституционный строй в стране и двигаться к единоличной власти посредством принятия законов представительным органом. Большой победой А. Гитлера было принуждение рейхстага принять закон о предоставлении ему чрезвычайных полномочий (23 марта 1933 г.). На основании этого закона вся его дальнейшая деятельность приобрела законный вид. Формирование полностью подконтрольного ему рейхстага позволило создавать видимость того, что Германия остается республикой. Контроль над высшими судебными органами позволяет признавать любые неконституционные акты правителя и его марионеточного парламента конституционными. В отличие от Б.Н. Ельцина, который расширял свои полномочия с помощью собственных указов, В.В. Путин делает это с помощью законов, которые принимает послушное ему Федеральное Собрание. Увеличение конституционного срока пребывания его на должности Президента РФ с 8 до 12 лет формально

С. 265

произошло отнюдь не по его инициативе, а по предложению Д.А. Медведева.

Законы большинства стран устанавливают юридическую ответственность только за насильственный захват власти. Так, Уголовный кодекс РФ предусматривает ответственность за насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278), вооруженный мятеж (ст. 279), публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя РФ (ст. 280). Ненасильственный захват власти путем мошенничества, присвоения ее в уголовном порядке не преследуется.

Типичным для демократических стран мира является установление возможности отрешения главы государства от должности за действия, направленные на присвоение себе полномочий, не предусмотренных конституцией. Российская Конституция 1993 г. только имитировала эту возможность (ст. 93). Процедура отрешения Президента РФ от должности настолько усложнена, что реализовать ее на практике невозможно. Кроме того, на помощь к главе государства пришел Конституционный Суд РФ, который заявил, что у Президента РФ и других государственных органов есть скрытые полномочия, не записанные в Конституции РФ [Постановление... 1995]. Это открыло широкую дорогу для присвоения Президентом РФ все новых и новых полномочий, не предусмотренных Конституцией РФ, и позволило ему приобрести верховную власть в стране, встать над всеми иными органами государства, заменить разделение властей разделением труда между подконтрольными ему органами. В конституциях ряда стран запрет захвата власти имеет такой же декларативный характер, как декларации о демократии, республике, правовом государстве. Это всего лишь декорация, создания видимости конституционности существующего строя, не имеющая никакого отношения к реальной жизни страны.

Глава государства или глава правительства, наверно, в любой стране стремятся сконцентрировать в своих руках побольше власти. Этому препятствует разделение властей, парламентские и судебные сдержки. Как уже отмечалось, в России они устранены. Президент РФ подчинил себе Федеральное Собрание, высшие судебные органы. На всех высших должностях в стране находятся преданные ему люди.

С. 266

Присвоение отдельных полномочий чиновниками разного ранга в некоторых случаях можно было бы рассматривать как уголовно наказуемое превышение власти. Построенная в России вертикаль власти позволила устранить независимость суда, прокуратуры, Следственного комитета. Без команды «сверху» они не могут привлечь высоко поставленных чиновников к уголовной ответственности. Иммуниет к юридической ответственности присутствует не только у Правителя, но и у его номенклатуры.

На борьбу с захватом власти отдельными людьми и их группами нацелена доктрина Ж.-Ж. Руссо, которая говорит о праве народа на восстание против тирана. Эта доктрина в определенной степени нашла отражение в конституциях отдельных стран. Ст. 20 Конституции ФРГ 1949 г. гласит: «Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы» [Конституционное... 1999: 64].

Параграф 2 Конституции Венгрии в редакции 1990 г. говорит о том, что граждане имеют право и обязаны защищать конституционный строй и народную власть [Енгибарян 2007: 181]. С 1975 г. в мире распространяется практика свержения диктаторов посредством ненасильственных революций («бархатные», «цветные»). Первая удачная революция «гвоздик» произошла в Португалии. Затем таким путем свергли диктатора на Филиппинах. Ряд цветных революций, направленных против режимов советского типа произошли в странах Восточной, Центральной и Южной Европы. Правящая группа России принимает все возможные меры для того, чтобы здесь этого не случилось.

Ненасильственные формы захвата (присвоения) власти в стране какой-то группой (одним лицом) не сопровождаются таким кровопролитием, как насильственные, но они не менее опасны для конституционного развития страны и нуждаются в изучении.

Александров И.А. 2000. *Монархии Персидского залива*. – М.

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

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

Енгибарян Р.В. 2007. *Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции*. – М.: Норма. – С. 181.

Жебин А.З. 2006. *Эволюция политической системы КНДР в условиях глобальных перемен*. – М.: «Русская панорама».

Заявление советского руководства от 18 мая 1991 г. // Советская Россия. 1991. 18 августа.

Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. 1999. – М.

Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. 1987. *Очерки истории советской Конституции*. – М.

Макаренко В.П. 2013. *Русская власть и бюрократическое государство*. – Ростов-на-Дону.

Маркс К. 1975. *Критика Готской программы*. – М.

Медушевский А.Н. 2005. *Теория конституционных циклов*. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ.

Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. 1993. *Толковый словарь русского языка*. – М.

Политическая система и право КНР. Процесс реформ (1978 – 2005). 2007. М.: Русская панорама.

Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. N 10-П // СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3424.

Сидихменов В.Я. 1985. *Маньчжурские правители Китая*. – М.: Наука.

Токвиль Алексис де. 1992. *Демократия в Америке*. – М.: Прогресс.

Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

Федеральный закон РФ «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.

Шафиров М.Ш. 2009. *Сравнение форм суверенитета: конституционно-правовой анализ* // Конституционное и муниципальное право. № 19.

Юридический энциклопедический словарь. 1987. – М.

24. Денисов С.А. Аксиологический подход к конституционным девиациям // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. Сборник материалов Международной научной конференции. Москва: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 21-23 апреля 2015 г. М.: Юстицинформ, 2015. С. 34-37.

С. 34

С философской точки зрения наличие каких-то идеалов, ценностей, норм неизбежно предполагает и отклонение от них. Конституционализм – это система идеалов, которая в той или иной степени реализована в разных странах мира. Как известно, достичь идеала, как правило, невозможно. К нему можно только приближаться. В любой стране мира мы найдем те или иные отклонения от идеалов конституционализма. В странах, только заявивших о своем признании конституционных ценностей, фактов отклонений от норм, как правило, больше, чем фактов реализации названных ценностей. В этой ситуации вызывает удивление, что в науке конституционного права все еще нет направления, которое бы специализировалось на изучении отклонений от норм конституционализма (конституционных девиаций). О необходимости появления такого направления исследования автор писал еще в 2006 г.²⁰⁷ в надежде на то, что масса конституционалистов заинтересуется этой идеей и возьмется за работу. Но этого не произошло. Многие исследователи говорят о нарушениях отдельных конституционных норм, но общей теории конституционных девиаций (конституционной девиантологии) так и не возникло.

К исследованию конституционных девиаций можно подойти с разных сторон. Наиболее распространенным в России является позитивистский подход, при котором конституционным правом считаются нормы, исходящие от государства (часто государственный произвол). Отклонения от этих норм называются правонарушениями. Они должны исследоваться особым разделом конституционной девиантологии – конституционной деликтологией. В изучении конституционных деликтов отечественная наука конституционного права продвинулась дальше всего. Здесь уже имеется несколько серьезных научных работ.

Наиболее широкий подход к конституционным девиациям дает аксиология, как общее учение о ценностях. Аксиологический подход позволяет в качестве конституционных норм рассматривать идеалы конституционализма. Они включают в себя систему ценностей, принципов, норм. Позитивное государственное право должно соответствовать этим идеалам. Модель конституционного общественного строя включает в себя требования не только к поведению людей. Идеалы конституционализма распространяются на экономический (экономическая конституция), социальный, политический строй общества, на его духовную культуру (в том числе на правосознание). Опираясь на эти широкие представления о конституционализме можно выстроить систему отклонений от него.

1. Если идти от общего к частному, то изучение системы отклонений от требований конституционализма следует начинать с **отклонений от требований к общественному и государственному строю**. Они выражаются в неконституционных правовых состояниях²⁰⁸. Отклонениями от норм экономической конституции будет доминирование государственной собственности и редиистрибутивные отношения, вытесняющие рынок и конкуренцию частных производителей. Отклонением от должного социального строя будет наличие привилегированных социальных групп в обществе, отказ от равенства всех перед законом, господство административного класса. Наиболее часто в литературе обсуждаются девиации в политической системе страны: отказ от демократии, республики, от разделения властей и т.д. В духовной сфере отказ от конституционных ценностей проявляется в навязывании государством обществу государственной идеологии или религии, попытке построить идеократическое общество.

Теория конституционализма не дает ясных ответов на вопрос о **субъектном составе** конституционного строя. Историческая практика показывает, что конституционный строй может появляться только при превращении населения в народ, способный понимать свои групповые интересы и организованно их отстаивать. Народ формирует плюралистическую политическую систему (многопартийность), избирает в ходе свободных выборов парламент, поддерживает разделение властей, местное самоуправление. Если население не стало народом (субъектом конституционного права), остается только объектом управления государства, то в стране не может возникнуть конституционный строй.

2. Важнейшее значение для понимания всей

С. 35

системы конституционных девиаций в обществе является изучение отклонений от идеалов **конституционного правосознания**. Общество, не знающее этих идеалов, отвергающее их не может построить конституционный строй. Идея конституционализма родилась и развивалась с целью обуздания государства (административного класса), установления социократии и гуманистических отношений в стране. Когда они приобрели достаточный авторитет управленческие элиты, группы служилой интеллигенции стали создавать подделки под идеалы конституционализма, извращать эти идеалы, подменять их своими идеалами. В науке конституционной девиантологии следует выделить особое направление, изучающее псевдоконституционные учения (социалистический, мусульманский, африканский конституционализм), направленные на подрыв идеалов конституционализма. Юридический позитивизм может быть использован для закрепления идеалов конституционализма или для искажения их. Наиболее типичным искажением конституционных идеалов является сведение позитивистами всего конституционного учения к верховенству писаного акта, называемого «конституцией». Здесь юридическая форма подменяет сущность теории конституционализма.

²⁰⁷ Денисов С.А. Конституционная девиантология и деликтология // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 11-16.

²⁰⁸ Денисов С.А. Типичные правонарушающие состояния в сфере регулирования конституционного права // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ. Материалы VII международной научно-практической конференции. Ч. 1. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 310 – 316.

3. Значительный вред конституционализму приносит закрепление неконституционных по своему содержанию норм в конституционных актах. В результате этого возникает такое явление, как **ложные конституции**²⁰⁹. Как правило, они имеют характер манифестов правителя, который дарует какие-то свободы своим подданным (октроированы). Иногда правитель организует референдум с заранее известным результатом (ритуальные действия), чтобы придать своей воле видимость выражения воли народа. Как правило, дарованные конституционные акты готовятся изрядными хитрецами. В них содержатся нормы, отражающие конституционные идеалы, нормы, искажающие эти идеалы и прямо отрицающие эти идеалы. Позитивисты объявляют эти конституционные акты высшей ценностью, навязывают неконституционное сознание обществу. На основе этих неконституционных актов, называемых конституцией, создается неконституционный строй общества и государства.

Другим видом конституционного мошенничества является принятие **формальных (номинальных) конституций**, которые закрепляют идеалы конституционализма, но не осуществляют правового регулирования. Для написания неконституционных основных законов применяется особая юридическая техника²¹⁰.

Значительное количество исследований в России посвящено выявлению неконституционности законов и подзаконных актов с точки зрения норм Конституции РФ. Практически этой деятельностью постоянно занимаются судьи Конституционного Суда РФ. Как представляется автору, не все судьи Конституционного Суда РФ исходят в своей деятельности из универсальных идеалов конституционализма. С точки зрения аксиологического подхода, представленного здесь, часть решений Конституционного Суда следует признать неконституционными²¹¹.

4. Привычным для юристов является анализ **поведение людей** (организаций), не соответствующего требованиям норм права. Аксиологический подход и здесь может достаточно существенно отличаться от позитивистского. В условиях, когда в стране введены нормы, не соответствующие идеалам конституционализма, возникает две противоречащие друг другу системы норм и два вида девиантного поведения. Люди, поддерживающие авторитарный порядок в обществе, установленный законами, с точки зрения позитивизма ведут себя правомерно. Но при этом они посягают на идеалы конституционализма. Люди, борющиеся за демократию в авторитарном государстве, пытающиеся свергнуть диктатора, заслуживают всяческой поддержки с аксиологической точки зрения. С точки зрения позитивного права, созданного диктатором и авторитарным режимом, эти люди являются преступниками и подвергаются репрессиям.

5. Требующим обсуждения является вопрос о выделении и изучении девиантов, т.е. субъектов, осуществляющих девиантные поступки, участников неконституционных отношений, имеющих неконституционное правосознание. Это могут быть, например, диктаторы, иные органы государства, присваивающие всю полноту власти над страной.

Как уже видно из изложенного, элементы системы девиаций взаимосвязаны между собой. Одни, определяют другие. Неконституционное правосознание неизбежно порождается неконституционным строем. Неконституционные нормы основных законов закрепляют неконституционный строй. Неконституционное поведение субъектов является формой выражения сложившихся неконституционных отношений.

С. 36

Не следует забывать, что конституционализм приносит обществу пользу только в том случае, если оно готово его принять (созрело для него). История показывает, что попытки опередить время приводят либо к имитации конституционализма, либо к отбрасыванию страны назад. Введение демократических процедур выборов в Турции, Египте, Алжире не раз приводило к тому, что власть законным путем получали исламские фундаменталисты, пытающиеся вернуть страну в средневековье. Препятствуют этому военные, незаконно захватывающие власть и возвращающие общество на путь модернизации. Таким образом, отклонения от идеалов конституционализма могут быть необходимы и полезны для общества с консервативно настроенным населением. Таким образом, конституционные девиации могут иметь функциональное (а не дисфункциональное) значение. Общая девиантология признает, что девиации следует рассматривать как «естественный и необходимый результат эволюции социума»²¹², а не как патологию. Конституционные девиации имеют вредный характер, когда общество уже готово перейти к конституционализму, когда доконституционный строй изжил себя и мешает обществу развиваться.

Аксиологическая теория признает, что конституционализм является ценностью только для некоторых групп общества. Он совершенно нежелателен для административного класса, который не намерен терять роль хозяина в обществе. Этот класс умело навязывает свою идеологию массам, которые нуждаются в опеке со стороны государства. Поэтому для административного класса и подконтрольных ему масс конституционные девиации являются нормой жизни, которую они закрепляют в позитивном праве и готовы защищать. Государства административного типа, где административный класс является господствующим, активно противостоят распространению конституционализма в мире. С точки зрения аксиологического подхода административный класс (его представители), административные государства являются наиболее опасными девиантами, которых необходимо изучать в рамках конституционной девиантологии.

Каждая страна отличается своей количественно-качественной характеристикой состояния системы девиаций. Важнейшей характеристикой страны является структура ее девиаций. В развитых странах, наиболее далеко продвинувшихся по пути строительства конституционализма, имеют место факты неконституционного сознания части населения и отдельных представителей элит. Здесь всегда можно найти отступления от норм в поведении отдельных людей и организаций. Не соответствующими идеалам конституционализма могут быть некоторые нормы конституционных актов. Но система девиаций в этих странах не угрожает конституционному строю в целом. В странах, только объявивших о желании строить конституционализм, мы находим несоответствие идеалу конституционализма их строя (экономического, социального, политического, идеологического), отсутствие субъектов, готовых эффективно отстаивать конституционные

²⁰⁹ Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2013. № 1. С. 4-14.

²¹⁰ Денисов С.А. Средства и приемы законодательной техники, обеспечивающие нейтрализацию норм Конституции РФ // Юридическая техника. Ежегодник. № 6. Техника современного правотворчества: состояние, проблемы, модернизация. Нижний Новгород, 2012. С. 163-171.

²¹¹ Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2-8.

²¹² Гишинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 160.

идеалы, ложные и формальные конституционные акты, октроированные правителем, неконституционное сознание масс и элит и, естественно, деятельность государства и членов общества, не соответствующая нормам конституционализма. В таких странах мы находим разные виды имитации конституционализма²¹³ и мощные механизмы нейтрализации (блокирования) декларированных конституционных норм²¹⁴.

Аксиологическая теория выделяет иерархию ценностей. Одни являются базовыми, составляют сущность конституционализма, а другие инструментальными, обеспечивающими поддержание конституционного строя. На этом основании следует классифицировать конституционные девиации. Наиболее опасными из них являются те, что подрывают социократию (господство гражданского общества над государством) и действие принципа гуманизма. Отступления от порядка обеспечения главных конституционных идей могут быть вполне терпимыми. Позитивисты, не имеющие четких ценностных ориентиров, часто, девиации второстепенного характера выдают за важнейшие. Одновременно они чисто внешнее соблюдение конституционных норм (поддержание демократических и республиканских ритуалов) выдают за сущность конституционализма. Фактически это является средством сокрытия неконституционного характера строя в стране.

Сегодня делаются попытки мониторинга конституционного развития всех стран мира в ходе которого оценивается уровень девиантности в каждой стране (нарушения прав и свобод человека и гражданина, уровень демократии).

Конституционные девиации могут искусно **скрываться** правящей группой. Как уже отмечалось, она может принять меры к имитации конституционализма, выдавать построенную ей систему отношений за «новый» конституционализм. Массы служилой интеллигенции, которая называет себя конституционалистами, помогает

С. 37

правящей группе исказить реальность, выдавать «черное» за «белое». Эталон конституционализма теряется в массе имитаций конституционализма. В конституционной девиантологии следует выделить особое направление исследования способов сокрытия неконституционного характера строя страны и способов изобличения мошенников.

Аксиологический подход, при котором мы имеем ясную и стабильную систему координат, позволяет говорить о динамике девиаций в стране и мире, о движении к конституционализму или контрреформам. Говорить о развитии конституционализма и отклонений от него с точки зрения позитивизма совершенно невозможно, поскольку каждый диктатор (олигархическая группа) пришедший к власти может заявить о том, что он открыл новый тип суверенного конституционализма и достиг в его построении небывалых высот.

Изучение динамики отклонений от конституционных идеалов позволяет ответить на вопрос о том, способны ли все страны перейти к конституционному строю. Ни один народ не родился с конституционным строем. Необходимо отметить, что конституционализм – это искусственная теория, порожденная разумом человека на определенном этапе развития общества. Переход от доконституционного строя к конституционному во всех странах происходил медленно, по мере накопления изменений в характере самого общества. Развитие всех обществ шло по пути от массовости конституционных девиаций, их нормативного характера к уменьшению их числа. История многих стран уже доказала полезность конституционализма для их процветания и попытки законсервировать развитие отдельных стран приводят только к их ослаблению и потере влияния на исторический процесс.

Человечество становится все более единым организмом, в котором формируются универсальные ценности. С точки зрения этих ценностей во всех странах можно наблюдать одни и те же девиации. При таком подходе мы можем изучать общемировой процесс преодоления конституционных девиаций и движения к конституционному идеалу. В этом процессе необходимо выделять стадии преодоления девиантных состояний, оценивать то место, которое занимает каждая страна на линии преодоления конституционных девиаций.

Универсальный подход к девиациям создает возможность выделения тех субъектов, которые обычно активно борются за исправление отклонений.

В литературе присутствует множество самых разных пониманий конституционализма²¹⁵, на основе которых можно строить общую теорию конституционных девиаций. Как показано выше, наиболее всеохватывающей, имеющей универсальное значение для развития конституционного права мира будет теория конституционных девиаций, построенная на основе аксиологического подхода.

²¹³ Денисов С.А. Имитация конституционализма // Новая правовая мысль. Волгоград. 2005. № 3. С. 9-15.

²¹⁴ Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

²¹⁵ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.-Новосибирск: ООО Изд-во ЮКЭА, 2001. С. 11.

25. Денисов С.А. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, КАК ГАРАНТИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИИ // Междисциплинарные исследования права: отечественный и зарубежный опыт: Сборник статей Третьего Всероссийского научно-методологического семинара. Казань: КЮИ (Ф) РПА Минюста России, 2013С. 63-74.

С. 63

Конституции западного типа нацелены на ограничение власти государственной бюрократии во главе с правителем. Объективно сильный административный класс во многих странах часто только на словах соглашается с ограничением своей власти в нормах конституции. При отсутствии должного контроля и ответственности должностные лица, органы власти нарушают нормы конституции. Последняя становится пустой декларацией о намерениях.

Одной из гарантий эффективного действия норм конституции является политическая ответственность аппарата государства перед обществом и юридическая ответственность органов власти и должностных лиц.

Политическая ответственность аппарата государства (государственных органов, должностных лиц) за соблюдение норм конституции возникает перед обществом, его большими группами, интересы которых закрепляют нормы конституции. Она может иметь позитивный и негативный характер. В демократических обществах, состоящих из граждан, а не из подданных, решающее значение для действительности норм конституции имеет общественное мнение, осуждающее нарушение конституции. Глава государства, депутаты парламента действуют в рамках предписаний не потому, что боятся юридической ответственности, а потому что имеют позитивную ответственность перед группами общества, которые их избрали на должность. Они сами являются носителями конституционных ценностей и не намерены злоупотреблять своими властными полномочиями. Например, в Испании, после смерти диктатора Франко власть в стране перешла королю Хуану Карлосу, воспитанному в демократическом духе. Он даже не пытался продолжить традиции диктатуры

С. 64

и обеспечил мирный переход страны в разряд демократических стран фактически республиканской формой правления.

В недемократических странах нет гражданского общества. Конституционный акт октроируется правителем для создания позитивного имиджа государству. Конституционные ценности здесь не уважаются не только управленческими элитами, но и самим населением. Нарушение конституционных норм является привычным. Население может даже поддерживать захват власти правителем, ограничение прав личности. В России немалое количество людей позитивно отзывалось о бесчеловечном сталинском режиме и даже требует восстановить его элементы. Партии республиканско-демократической направленности здесь не пользуются поддержкой населения. Они не могут преодолеть даже пятипроцентный барьер на выборах депутатов Государственной Думы. Веймарскую Германию в свое время называли республикой без республиканцев. Поэтому падение конституционного строя в ней было закономерным. То же самое можно сказать о современной России.

Конечно, немаловажное значение в демократических обществах имеет негативная политическая ответственность в виде отказа в доверии на выборах тем лицам, которые были уличены или заподозрены в неуважении к конституции. В недемократических обществах эта форма ответственности так же не работает. Население, не уважающее конституционные ценности, добровольно приводит к власти лиц, стремящихся установить свое абсолютное господство. В обмен на обещание «молочных рек с кисельными берегами» люди легко расстаются со своими конституционными свободами. Как А. Гитлер, так и А. Лукашенко пришли к власти в результате свободных выборов.

Для недемократических стран характерно проведение так называемых управляемых выборов, исход которых предreshен. Административный класс устраняет конкурентную среду в обществе, не позволяет появиться на политической сцене достойной оппозиции. Создается только видимость выборности органов власти, при том, что на самом деле выбирать не из кого (один из

С. 65

избирателей написал в бюллетене «В видах дерьма не разбираюсь»). Бюрократическая элита в этих условиях является незаменимой. Что бы она ни делала, как бы не нарушала конституцию, допущенная на выборы оппозиция представляется еще большим злом. Так, в современной России наиболее сильными конкурентами для правящих групп являются коммунисты и жириновцы, программы которых явно антиконституционны. Все большую силу набирают националисты. Приход этих сил к власти означал бы полный крах для российского конституционализма.

Конституционная доктрина говорит о праве народа самостоятельно защищать свою свободу и свою конституцию от произвола властей²¹⁶. Немцы постарались учесть негативный опыт присвоения власти в стране А. Гитлером и записали в ст. 20 Конституции ФРГ 1949 г.: «Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы»²¹⁷. В ходе разработки проекта Конституции РФ было предложено закрепить в его тексте право народа на восстание против тирана²¹⁸. Естественно, оно не было поддержано.

Люди, недовольные нарушением их конституционных прав в демократических странах в любой момент могут выйти на улицы и заявить о своем недовольстве. В России принят ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», который фактически предусматривает, что люди могут собираться на массовые мероприятия только с согласия бюрократии, в том месте и в то время, когда она это разрешит. Таким образом, происходит существенное ограничение права собираться мирно, закрепленное в ст. 31 Конституции РФ.

²¹⁶Ладори Э. леРуа Королевская Франция от Людовика XI до Генриха IV (1460-1610). - М.: Международные отношения, 2004. - С. 242, 265.

²¹⁷Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов. - М., 1999. - С. 64.

²¹⁸Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. - М.: Юрист, 1994. - С. 103.

Основой конституционного строя является суверенитет народа. Конституция РФ содержит норму, запрещающую захватывать власть или присваивать властные полномочия (ч. 4 ст. 3). К кому обращен запрет – не ясно.

С. 66

Конституция Турции 1982 г. (ст. 6) прямо называет субъектов, к кому обращен этот запрет. Это отдельные личности, группа людей или социальный класс. Ч. 4 ст. 68 этой Конституции запрещает политическую деятельность партий, преследующих цель установление господства одного социального класса или группы или диктатуры²¹⁹. В Конституции Франции 1848 г. было записано, что никакой отдельный гражданин, никакая часть нации не может присваивать осуществление суверенитета (параграф 1). Такие формулировки более ясно указывают на то, что суверенитет у народа может быть отнят главой государства или созданной им партией при поддержке части «прикормленного» населения.

В демократических странах вводится разделение властей, которое позволяет привлечь к юридической ответственности любое должностное лицо или орган власти, если они нарушают конституцию страны. Например, в США Конгресс может привлечь к ответственности Президента или иное высшее должностное лицо, нарушающее Конституцию и законы.

В странах с монархической формой правления привлечь к юридической ответственности правителя невозможно. Нормы конституционного права могут вообще не содержать санкций в отношении правителя, нарушающего конституционный порядок. Так, по Конституции Польши 1935 г. Президент считался ответственным только перед богом и историей²²⁰. Юридической ответственности за свои действия он не нес. Конституция РФ 1993 г. и законодательство не предусматривает санкций за нарушение норм Конституции Президентом РФ, как это предусмотрено, например, в конституциях Австрии, Германии, Греции и др. стран²²¹.

Другим, более хитрым вариантом безответственности правителя является закрепление в конституции санкций за нарушение им отдельных конституционных норм, но процедура привлечения к ответственности такова, что

С. 67

реализовать ее невозможно. Так, Конституция РФ 1993 г. предусматривает ответственность Президента РФ за государственную измену или совершение иного тяжкого преступления (ст. 93). Но как показала практика, реализовать установленный порядок отрешения Президента от должности фактически невозможно. Все органы власти, принимающие решения по данному вопросу сформированы самим Президентом из лично преданных ему людей. Нет ясной процедуры осуществления указанных в Конституции действий. Нет ответственности должностных лиц за уклонение от предоставления необходимой для решения вопроса информации. Необходим специальный закон, устанавливающий порядок реализации процедуры отрешения Президента РФ от должности. При отсутствии всего этого Президент РФ может легко нарушать нормы конституции, как это уже происходило осенью 1993 г. не боясь потерять власть над страной.

В недемократических странах возможна имитация действия принципа разделения властей и имитация горизонтальной ответственности органов власти друг перед другом за нарушение норм конституции. Например, в Конституции РФ закреплена ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой, которая теоретически может высказать недоверие Правительству (ст. 103 и 117) в связи с нарушением им норм Конституции и законов. Всем понятно, что отвечать за свои действия будет не Правительство, а Государственная Дума, которая за свою строптивость будет распущена Президентом РФ. Это более логично для Президента РФ, формирующего Правительство из преданных ему людей. Фактически в Конституции РФ введена возможность применения юридической ответственности в виде роспуска Государственной Думы за попытку привлечь к ответственности Правительство РФ, нарушающее Конституцию и законы. Ст. 10 Конституции РФ устанавливает самостоятельность всех ветвей власти, в том числе и Правительства РФ. Не трудно догадаться, что если Правительство РФ попытается воспользоваться этой нормой для того, чтобы стать независимым от Президента РФ, то к нему будут применены меры юридической ответственности в виде отправки

С. 68

в отставку, в соответствие с п. «в» ст. 83 и ч. 2 ст. 117 Конституции РФ. Эта ответственность надежно блокирует действие ст. 10 Конституции РФ.

Конституция РФ объявляет Президента РФ гарантом Конституции РФ (ч. 2 ст. 80). Вместе с тем, он не обязан, а только имеет право отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Правом, как известно, можно не пользоваться. Таким образом, у Президента РФ имеется право не реагировать на нарушение Правительством РФ Конституции РФ.

В демократических странах гарантом конституции является, конечно, не глава государства, поскольку именно на ограничение его власти направлены нормы конституции. Вся история конституционного права показывает, что глава государства является наиболее вероятным нарушителем норм конституции. Как уже отмечалось, сдерживать его стремление к абсолютизации власти должен парламент. В современной России он полностью подконтролен главе государства и не может выполнять своей охранительной функции. Наоборот, в последние годы Федеральное Собрание РФ приняло ряд законов расширяющих полномочия Президента РФ. Список этих полномочий, перечисленных в ст. 83-90 сегодня существенно расширен с помощью норм законов. Конституцию дописывают без изменения ее текста. Это уже привело к тому, что Президент РФ превратился в самодержца.

Конечно, на страже Конституции РФ должен стоять Конституционный Суд РФ. Но большинство судей назначены при участии действующего Президента РФ. Кроме того, всем памятно события октября 1993 г., которые носят прецедентный характер. Видимо, в связи с этим, Конституционный Суд не решается встать на защиту конституционных норм, если посягательство на них производится в русле политики Президента РФ. Конституционный Суд РФ отказался от защиты выборности глав регионов, многопартийности, свободы выборов в органы власти²²².

С. 69

²¹⁹ Шафиров М. Ш. Сравнение форм суверенитета: конституционно-правовой анализ // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 19. – С. 4.

²²⁰ Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003. С. 85.

²²¹ Конституционное право государств Европы. М.: ВолтерсКлувер, 2005. С. 217.

²²² Денисов С. А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

В демократических странах на стадии конституции в рамках своих полномочий стоят избирательные комиссии. В России на это надежд мало. Предельно ясно на этот счет выразился Председатель Центральной избирательной комиссии В. Чуров: «Путин всегда прав»²²³.

Устранение разделения властей в России позволяет ликвидировать свободу выборов, декларированную в ст. 3 Конституции РФ. Федеральное Собрание РФ принимает законы, нацеленные на недопущение оппозиционных групп на выборы в органы власти²²⁴. Избирательные комиссии по своему усмотрению решают, кому предоставить пассивное избирательное право, а кому нет. Закон позволяет найти большое количество поводов для того, что лишить пассивного избирательного права нежелательных для правящей группы людей.

В демократических странах ответственность должностных лиц за нарушение норм законов и конституции часто наступает **по требованию оппозиции**, которая имеет право инициировать парламентское расследование, участвовать в работе парламентской комиссии по фактам каких-либо нарушений, совершенных высшими должностными лицами. В России правящая группа долгое время не позволяла парламенту осуществлять контрольные функции в форме проведения парламентских расследований. Только после того, как удалось сформировать совершенно «карманный» парламент ему позволили принять ФЗ «О парламентском расследовании»²²⁵. Сформировать парламентскую комиссию по этому закону крайне сложно, а полномочия ее чрезвычайно узки. Не удивительно, что этот Закон является слящим.

В парламентских республиках оппозиция и небольшие партии, входящие в коалиционное правительство имеют возможность постоянно осуществлять контроль за правительством и отдельными членами кабинета. Любые нарушения конституции могут привести к вотуму недоверия правительства

С. 70

и его отставке. В России Правительство формируется Президентом

РФ и только перед ним держит отчет. Конечно, принимаются меры по имитации подотчетности Правительства перед парламентом. Для этого даже принята поправка в Конституцию РФ (ст. 103)²²⁶. Фактически, члены правительства просто игнорируют приглашения депутатов Государственной Думы явиться для отчета. Безответственность Правительства перед парламентом приводит к тому, что нарушение конституционных норм в России становится нормой. В частности, государство отказывается признавать, соблюдать и защищать права человека, что требует от него ст. 2 Конституции РФ. Об этом свидетельствуют ежегодные отчеты о положении прав и свобод человека в России, публикуемые Уполномоченным по правам человека в России и оценки международных правозащитных организаций.

Часто привлечение высших должностных лиц к ответственности за нарушение конституции страны становится возможным только после прихода к власти новой правящей группы. В демократических странах смена правящей партии происходит систематически. Особенно часто это имеет место в парламентских республиках, где правительство формируется парламентом. Коалиционный характер правительства позволяет отправлять правительство в отставку по инициативе небольшой партии, члена коалиции. Длительное пребывание у власти одной политической группы способствует установлению в стране авторитарного режима и создает атмосферу безнаказанности. Так, в течении 1990-х гг. в Словакии правительство возглавлял популярный в народе В. Мечиар. В результате в стране был приостановлен процесс демократизации: стали нарушаться свободы слова, парламентское меньшинство отстранили от контроля за правительством²²⁷. После парламентских выборах 1998 г. В. Мечиару не удалось создать коалиционное правительство. Новое правительство выявило многочисленные факты коррупции высших должностных

С. 71

лиц, работавших под его руководством²²⁸. Современная Россия вернулась к традиционному для нее монархическому правлению. Очевидно, что пришедшая к власти в начале XXI века группа во главе с В.В. Путиным будет править пожизненно. Поэтому население узнает о преступлениях своих правителей только после их смерти или отстранения их от должности конкурентами в результате дворцового переворота.

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

Суд в России не может стать защитником Конституции, поскольку судьи традиционно воспринимают себя как часть бюрократического аппарата. Их сознание этицизировано и в споре гражданина и государства (его чиновника) они по привычке встают на сторону последнего. По делам о преступлениях против интересов службы выносятся 9 % оправдательных приговоров, тогда как в целом по уголовным делам их менее 1 %²²⁹. Исследователи отмечают, что в современной России широкое распространение получили патрон-клиентские отношения²³⁰. Начальник позволяет своим подчиненным не исполнять законы, а подчиненные беспрекословно выполняют приказы начальника вне зависимости от их законности.

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

С. 72

Конституция РФ дает право каждому человеку на самостоятельную защиту своих конституционных прав (ч. 2 ст. 45). Но законодательство ограничивает средства этой защиты. Очень часто только сама **бюрократия решает вопрос о**

²²³ Импорт совести // Ведомости. 2009. 16 октября. С. А04.

²²⁴ Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

²²⁵ Российская газета. 2005. 29 декабря.

²²⁶ Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 2008. 31 декабря.

²²⁷ Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 220.

²²⁸ Там же. – С. 344 – 347.

²²⁹ Божья воля // Ведомости. 2009. 9 ноября. С. А01.

²³⁰ Афанасьев М. Невыносимая слабость государства. М., 2006. С. 65 – 141.

привлечении к ответственности представителя своего класса. Частное обвинение не допускается. В России обвинение в суде против должностного лица может поддерживать только прокуратура. В результате «круговой поруки» уголовные дела в отношении должностных лиц, совершивших преступление, не возбуждаются, а возбужденные прекращаются. Например, российская общественность была возмущена фактом охоты высоко поставленных должностных лиц на животных, занесенных в красную книгу на Алтае²³¹. Но сделать она ни чего не может, так как вопрос обвинения этих лиц находится в компетенции только прокуратуры (сегодня Следственного комитета России).

В демократических странах факты нарушения норм конституции должностными лицами часто **выявляются средствами массовой информации.** Государственные органы вынуждены реагировать на выступления в печати. Например, много сделавший для развития Германии Г. Коль вынужден был уйти в отставку, поскольку стало известно о его причастности к незаконному финансированию Христианско-демократической партии. В России большинство средств массовой информации взяты под контроль государства и превращены в органы пропаганды успехов страны, достигнутых под мудрым и справедливым руководством нашего правителя. К ответственности привлекают тех журналистов, которые осмелятся предположить, что кто-то из высших должностных лиц или их родственников действует незаконно²³².

Чтобы избежать юридической ответственности за нарушение конституции управленцы административного общества стараются **ослабить правоохранительные органы,** которые могут привлечь их к ответственности. Как

С. 73

уже отмечалось выше, эти органы ставятся под контроль тех, кого теоретически могут привлечь к ответственности. Нейтрализация судебных органов легко осуществляется через не исполнение их решений.

Российское руководство в последние годы принимает меры к тому, чтобы помешать работе Европейского Суда по правам человека и затруднить гражданам России защиту их прав. Его решения не рассматриваются как судебные прецеденты на территории России. В результате Суд вынужден каждый раз принимать новое решение по фактам нарушения одних и тех же норм. Руководство России препятствовало повышению эффективности работы Европейского Суда. Долгое время оно отказывалось ратифицировать 14-й Протокол к Европейской конвенции по правам человека, предусматривающий упрощенную процедуру рассмотрения жалоб в Европейском суде²³³. Вместо того, чтобы принимать меры к защите прав человека в России, как требует ст. 2 Конституции РФ, представители российского государства требуют от международных организаций и их представителей прекратить обращать внимания на их нарушения в России²³⁴.

Воплощение норм и принципов конституционного права в жизнь в последние годы осуществляется **под давлением международной общественности.** Страны, нарушающие естественные права человека подвергаются международным санкциям. Эти санкции легче применять к небольшим странам. Так страны НАТО принудили к мирному решению национальных конфликтов страны бывшей Югославии и привлекли некоторых руководителей этих стран к уголовной ответственности. Заставить соблюдать права человека руководство России и Китая затруднительно. Оно не только само нарушает права и свободы человека и гражданина, но и встает на защиту руководства других не демократических стран. Режим А. Лукашенко в Белоруссии фактически существует

С. 74

за счет российской финансовой помощи и политической поддержки²³⁵. Руководство Судана, обвиняемое в этнических чистках в Дарфуре (400 тыс. убитыми и 2 млн. беженцев), получает поддержку со стороны российских и китайских властей²³⁶. Россия и Китай заблокировали применение международных санкций в отношении военного режима Мьянмы, жестоко подавившего мирные выступления против него буддийских монахов в сентябре 2007 г.²³⁷.

Одним из свойств административного общества является терпеливое отношение населения к нарушению его конституционных прав. Люди, не обладающие достаточными средствами, не могут нанять адвоката для защиты своих конституционных прав в суде. Покорная судьбе масса не использует имеющихся политических прав для оказания давления на государство и принуждение его действовать в рамках конституции. Российское государство в последние годы постаралось задуть правозащитное и демократическое движение в стране²³⁸, представители которого требуют соблюдения конституционных норм и привлечения к ответственности виновных в их нарушении.

Таким образом, отсутствие ответственности за нарушение норм конституции или неэффективная ответственность позволяет превратить конституцию в пустую декларацию.

²³¹ Божья воля // Ведомости. 2009. 9 ноября. С. А01.

²³² Елена Батурина берет деньги за публикации // Коммерсантъ. 2007. 26 сентября. С. 1,4.

²³³ Чернега Ю., Хамраев В. Госдума отказывается от давления на Европейский суд // Коммерсантъ. 2008. 11 ноября. С. 3.

²³⁴ Козенко А., Егикян С. Разговор на повышенных тонах // Коммерсантъ. - 2010. - 13 марта. - С. 3.

²³⁵ Александру Лукашенко продлили европейскую визу // Коммерсантъ. - М., 2009. 17 марта.

²³⁶ «Россия должна разорвать все оружейные сделки с Суданом» // Коммерсантъ. 2007. 8 июня. С. 6.

²³⁷ Габуев А. Россия и Китай созерцают подавление буддийской революции // Коммерсантъ. 2007. 27 сентября. С. 5.

²³⁸ Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Екатеринбург, 2007. С. 116 – 122.

26. Денисов С.А. Масса, как опора для монархической формы правления

Работа написана на адлерские чтения в октябре 2015 г.

Mass is the foundation for monarchy

Аннотация: Народ осуществляет свою власть через республиканскую форму правления. Масса не является народом. Она имеет особые свойства и поддерживает монархическую форму правления. Правитель принимает меры к тому, чтобы масса не стала народом.

Ключевые слова: масса, народ, монархия, республика, правитель.

Abstract: The nation exercise their power through the republican form of government. Mass (crowd) is not a nation. She has special properties and supports monarchy. The ruler shall ensure that the mass did not become a nation.

Keywords: mass, nation, monarchy, republic, ruler.

В литературе довольно часто охлократия (правление массы) отождествляется демократией. Не видел различия между ними Аристотель, Платон, Полибий.

По мнению автора, масса населения становится демосом (народом) только на определенном этапе развития общества. Масса, не ставшая демосом, порождает охлократический режим и монархическую форму правления. Демос поддерживает демократию и республиканскую форму правления. Это связано с различием характеристик массы и демоса (народа).

1. Масса не обладает способностью организовать общественную жизнь на условиях порядка и развития. Охлократия означает хаос, борьбу всех против всех, высокий уровень преступности, падение морали. Только достигнув определенного уровня духовного развития, образования, способности к организации и совместному решению общественных проблем население становится народом и организует свое демократическое государство с республиканской формой правления. Отмечается, что чем более отсталым является общество и чем ниже политическая культура населения, тем больше вероятность того, что в такой стране будут появляться «пожизненные президенты» и «спасители нации» с претензиями на общемировую значимость» [3. С. 8].

Масса атомизирована, не способна к самостоятельному объединению и нуждается во внешнем управлении. «Главная черта человека массы не жестокость и отсталость, а его изоляция и нехватка нормальных социальных взаимоотношений» - пишет А. Арэнд [2. С. 360]. Масса не способна даже к местному самоуправлению. Правитель объединяет эту массу в единое целое, формирует сверху государственный аппарат (в том числе законодательные органы), партеобразное объединение бюрократии и ее клиенты, организует государственные профсоюзы, женские и молодежные движения. Через свой аппарат он организует празднества, собирает людей на митинги и демонстрации. Как правило, масса охотно поддерживает эти мероприятия и объединения спущенные «сверху». Маленькому человеку, чувствующему свое бессилие для счастья необходимо вхождение в большую организацию, «винтиком» которой он становится.

Человек из массы, как правило, бедный, остро ощущает свою слабость и незащищенность. Естественным для него является стремление иметь покровителя, который знает, как решать трудные вопросы, и берет на себя бремя ответственности за его судьбу и судьбу всей страны.

Представители массы эгоистичны, импульсивны. Они не способны договариваться в случае возникновения конфликта, и придерживаются принципа «победитель получает все» (игра с нулевым результатом). Масса рождает межэтнические и межнациональные конфликты, служит основой для гражданских войн. Только диктатор, опирающийся на силу, способен умиротворить борющиеся стороны, поддержать мир и порядок в стране.

Часто масса боится свободы, которую она отождествляет с хаосом. Само слово «свобода» понимается большинством народа как синоним слова «беспорядок», как возможность безнаказанного совершения каких-то антиобщественных и опасных поступков» - пишет А. Амальрик, отождествляющий массу и народ [1. С. 20]. Получив свободу, масса быстро убеждается, что она не может ее использовать себе на пользу и начинает искать себе «хозяина» в лице монарха или диктатора, который бы навел порядок, организовал работу государства и экономики общества. Наполеон Бонапарт был поддержан массой французов, поскольку сумел навести порядок в стране и покончил с хаосом, возникшим в результате революции. Французы отреклись от своих политических свобод в обмен на стабильность [13. Р. 27-33].

Люди массы чувствуют, что свобода будет использована активными элитами против пассивного большинства. Это, как правило, бедное большинство надеется, что властный правитель отнимет часть благ у богатого меньшинства и поделится ими с массой. Масса не нуждается в освободителе. Она нуждается в покровителе, который будет заботиться о ней или, хотя бы, будет делать вид, что заботится. Она с радостью поддерживает популистов, которые обещают «молочные реки с кисельными берегами». «После убийства Калигулы (37-41 гг.) римский сенат и консулы попытались было «провозгласить всеобщую свободу», однако толпа потребовала сохранить принципат» [8. С. 109].

Покорное население многих стран уподобляется домашним животным, которые переходят из владения одного правителя к другому. К. Маркс писал, что вся история Индии заключается в смене завоевателей, «которые основывали свои империи на пассивном базисе этого, не оказывавшего никакого сопротивления неподвижного общества» [11. С. 120].

Еще Спиноза отмечал, что толпа склонна к посягательству на частную собственность и другие естественные права [5. С. 308]. Стремление владельцев собственности защититься от этой толпы породило такое явление как бонапартизм.

Масса не обладает достаточной правовой культурой. Она не способна выработать компромиссные правила поведения и закрепить их в виде законов, норм морали, на которые эти законы опираются. Для нее чуждо законопослушание. Она подчиняется только силе и боготворит «сильную руку» правителя. Интересно, что чем более кровавым является диктатор, тем больше он уважается толпой. «Мягких» правителей не уважают. Память о них быстро стирается в сознании масс. История знает десятки тиранов, которые властвовали в разных странах, пользуясь терпеливостью и боязливостью масс.

Если население страны не стало народом, то введение всеобщих выборов правителя не изменяет ситуации, не приводит страну к республиканской форме правления. Во-первых, масса не может выдвинуть из своей среды достойных конкурентов действующему правителю, и выборы превращаются в плебисцит доверия ему. Во-вторых, масса всегда голосует за действующего правителя, как человека, обладающего реальной силой, хозяина страны. Оппозиция сама нуждается в поддержке массы и не может вызвать у нее сочувствия.

В основе сознания масс лежат мифы. Основным из них является миф о герое, который приносит рабам счастье, спасает нацию, приводит страну в «золотой век». Этот миф умело эксплуатируется правителем, трансформируется в миф «о добром царе» и «плохих боярах (чиновниках)». Он дает людям «душевное равновесие и ощущение безопасности» [4. С. 57]. Потеря веры в вождя порождает отчаяние и чувство безысходности. Люди бессознательно занимаются самообманом, поддерживают в себе веру в мудрого, справедливого и могущественного правителя. Масса с удовольствием передает ответственность за свою жизнь правителю, который обещает позаботиться о людях. Она не может и не хочет понять, что «бесплатный сыр бывает только в мышеловке».

Масса, зараженная идеей патернализма и консервативна не стремится к саморазвитию. Единственным источником для движения страны вперед становится вождь, который осознает необходимость прогресса (реформ) и сверху навязывает его обществу.

Современная республика – это искусственное образование, продукт прогресса общества. Консервативная масса является естественным противником всякого прогресса и изменений в обществе. Она стихийно выступает за сохранение монархии, которая обычно имеет традиционный характер и не нуждается в рекламе. «Король умер. Да здравствует король!» – говорил средневековый обычай Франции. История показывает, что после свержения ненавистного правителя масса ищет себе нового «доброе» господина.

Писанные конституции неспособны преодолеть традиционный вождизм масс. Они могут закреплять какую угодно форму правления. Масса предана своему господину вне зависимости от того, какую должность в государственном аппарате он занимает и занимает ли ее вообще.

Вождь, как и любой другой кумир, является порождением эмоциональной и доверчивой толпы. Рациональные общества организуют самоуправление с помощью парламента.

А.И. Липкин отмечает, что «народная масса» не материал для произвола самодержца, а почва, на которой произрастает самодержавие [7. С. 43].

2. Самодержавный правитель, как правило, хорошо понимает, что он в состоянии сохранить свою власть только в условиях, когда население страны представляет собой массу, а не народ. Поэтому он принимает меры к тому, чтобы не допустить превращения населения своей страны в народ. Типичная политика монархов до XX в. заключалась в воспрепятствовании просвещения масс. С XX в. экономике мира стал нужен образованный рабочий класс. Вместе с образованием массе стали навязывать определенную идеологию, позволяющую удерживать ее в повиновении. Идеология монархизма сменилась идеологией вождизма. Даже в условиях кризиса, вождистски настроенные массы требуют не демократии и республики, а смены «плохого» правителя на «хорошего».

Правители активно используют такое свойство массы, как склонность к заражению определенными идеями, ее доверчивость и неспособность разобраться в вопросах политики и экономики. Как известно, масса сама не в состоянии выработать идеологии. Она привносится в нее извне. Правитель, через государственный аппарат, организует контроль за духовной сферой жизни общества (занимается воспитанием масс). Он поддерживает распространение в обществе нужной ему идеологии и создает препятствия для проникновения не выгодной ему идеологии.

С помощью государственной пропагандистской машины правитель убеждает большинство наивного населения в своей исключительности и незаменимости. Он умело навязывает миф о своей мудрости (гениальности), справедливости, щедрости.

Богатые и сильные страны используют идеологию патернализма и великодержавия. Время от времени в ход идет идеология национализма или реваншизма.

Важнейшим средством подчинения массы правителю является религия. С ее помощью массам в странах Востока навязывается квиетизм, проповедующий смирение, покорность, созерцательность, пассивное отношение к действительности, полное подчинение воле Бога, от имени которого осуществляется правление массой. Правитель может использовать религиозных фанатиков для борьбы со своими противниками, как внутри, так и за пределами страны.

Еще в Древнем Риме знали, что удовлетворить потребности масс можно с помощью «хлеба и зрелищ». Сегодня говорят о распространении «философии свиньи», при которой масса не стремится к свободе и человеческому достоинству, если растет ее жизненный уровень. «К чему стадам дары свободы?» – писал А.С. Пушкин. До них не доходит «чести клич» [10. С. 219]. 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» [3. С. 183].

Часто масса населения сама не желает просвещаться. Она бежит от истины и знания в область сказки и мифа, в особенности, если эти знания не приносят радости. Люди не предъявляют к себе высоких требований (снисходительны к себе). Правитель и его идеологический аппарат поддерживают в массе самодовольство и спесь, иногда, «имперскую гордыню». Он льстит массе, называя ее мудрым и великим народом. Суеверность и наивность толпы выдается за ее высокую духовность, а стадность (выделяется П. Сорокиным как свойство масс) [6. С. 40] называется красивым словом «коллективизм» или «соборность».

Масса превращается в народ, если становится способной выделить из своей среды элиты: интеллектуальные, политические, экономические. Правитель понимает это и старается либо не допустить появления этих элит, либо перетянуть их на свою сторону. И.В. Сталин, захватывая новую территорию, в первую очередь старался уничтожить физически имеющиеся там элиты.

До XIX в. классические правители опирались в основном на узкий слой богатых людей и на чиновников или армию. Начиная с XIX в. в мире появляются правители, которые основывают свою власть на поддержке толпы (Наполеон I, Наполеон III, С. Боливар). В XX в. это становится широко распространенной практикой. Наибольших успехов в этом, наверно, достиг Мао Цзэдун. Правители приспособились к новым условиям, которые политологи обозначили, как «восстание масс» [9. С. 195-314]. Наибольшего успеха достигают так называемые харизматические лидеры, которые способны загипнотизировать массу. Отсутствие личных способностей может заменить хорошо поставленная государственная пропаганда.

Итак, массу не следует путать с народом. Народ является опорой республики. Масса – монархии.

Список литературы

1. Амальрик А. Существует ли Советский Союз до 1984 года // Огонек. 1990. № 9.
2. Арэнд Х. Начала тоталитаризма // Политология: хрестоматия. М.: Гардарики, 1999.

3. Аристотель. Политика, Афинская политика. М., 1997.
4. Викторов А.Ш. К проблеме сохранения русской культуры и российской цивилизации // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2012. № 1.
5. Всемирная история. Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001.
6. Главацкий М.Е. «Философский пароход»: год 1922. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2002.
7. Липкин А.И. Российская самодержавная система правления // Полис. 2007. № 3.
8. 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.
9. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Психология масс. Хрестоматия. Самара: Издательский Дом «Бахрах-М», 2001.
10. Пушкин А.С. Избранные сочинения в 2-х томах. Т. 1. М.: Художественная литература, 1980. С. 219.
11. Хардт М., Негри А. Империя. М.: Праксис, 2004.
12. Чичкин А. Людоедам по вкусу власть // Российская газета. 1998. 9 января.
13. Broers Michael The Napoleonic police and their legacy // History Today. London: May 1999. Vol. 49. Iss. 5.