

S. A. Denisov

С. А. Денисов

**Real
state's law
of contemporary Russia**

**Реальное
государственное право
современной России**

Scientific monograph

Монография

Volume 3

Том 3

**Ekaterinburg
2017**

**Екатеринбург
2017**

УДК 342
ББК 67.400
Д 33

Рецензенты:

д-р юр. наук, профессор, завкафедрой «Трудовое и предпринимательское право» Юридического института Тамбовского государственного технического университета **В. Г. Баев**;
д-р юр. наук, профессор, завкафедрой «Конституционное, административное и муниципальное право» Юридического института Сибирского федерального университета **А. А. Кондрашев**

Д 33 **Денисов С. А.**

Реальное государственное право современной России : монография : в 3 т. – Т. 3. – Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2017. – 524 с.

ISBN 978-5-7741-0298-3 (т. 3)
ISBN 978-5-7741-0246-4

Предметом данного исследования является система реально действующих в современной России норм государственного права. Они сравниваются с нормами, декларируемыми в Конституции РФ и законах. Автор использует социологический подход к государственному праву, который когда-то развивался в России С. А. Муромцевым, Б. А. Кистяковским, но сегодня почти забыт.

В работе исследуются основные институты государственного права современной России. Автор формулирует реально действующие нормы государственного права, из которых можно было бы составить Основной Закон современной России.

Книга написана прежде всего для тех, кто изучает и преподаёт государственное (конституционное) право России, но будет интересна для социологов и политологов. Данная монография может использоваться в вузах в ходе преподавания учебного курса «государственное (конституционное) право России».

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-7741-0298-3 (т. 3)
ISBN 978-5-7741-0246-4

© Гуманитарный университет, 2017
© С. А. Денисов, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

РАЗДЕЛ II ПРИНЦИПЫ И НОРМЫ РЕАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (окончание)..... 11

Глава 4. МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА И ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ..... 11

§ 1. Верховная власть, Правительство в России, Президент РФ.....	11
1.1. Термин «Верховная власть».....	11
1.2. Принадлежность Верховной власти.....	12
1.3. Осуществление верховной власти.....	17
§ 2. Происхождение должности Правительства.....	18
2.1. Должность Правительства порождается административным классом.....	19
2.2. Необходимость должности Правительства для клиентелы.....	21
2.3. Необходимость должности Правительства для населения.....	23
2.4. Процедура приобретения должности Правительства.....	28
2.5. Отстранение Правительства от власти.....	36
2.6. Отрешение Президент РФ от должности.....	39
§ 3. Источники реального права, содержащие нормы о статусе Правительства России на современном этапе.....	41
§ 4. Правительство России и государственный аппарат.....	49
4.1. Принципы построения механизма государства в России.....	50
4.2. Органы обеспечения власти Правительства.....	56
4.2.1. «Дружина», Двор Правительства России.....	56
4.2.2. Совещательные органы при Правителе России.....	62
4.2.3. Канцелярия Его Императорского Величества и Администрация Президента РФ.....	67
§ 5. Правительство России представительные органы.....	75
5.1. Правительство и Государственная Дума Федерального Собрания России.....	75
5.2. Правительство России и Совет Федерации Федерального Собрания России.....	88
5.3. Самостоятельное законотворчество Правительства.....	104
§ 6. Управление верховное и подчиненное через Правительства России и иные административные органы.....	109
6.1. Управление верховное.....	110
6.2. Управление подчиненное.....	113

§ 7. Правительство России и судебная власть.....	129
7.1. Встраивание суда в механизм бюрократического государства.....	129
7.2. Отказ от правосудия.....	138
7.3. Верховная судебная власть в современной России.....	138
7.4. Конституционный Суд РФ.....	142
7.4.1. Имитация поддержания конституционного строя.....	142
7.4.2. Поддержание патерналистской функции государства.....	143
7.4.3. Оправдание неконституционной деятельности государства.....	144
7.4.4. Неидеальный орган в механизме административного государства.....	154
7.4.5. Средства и методы включения Конституционного Суда РФ в механизм российского административного государства....	157
7.4.6. Правосознание судей Конституционного Суда РФ.....	163
§ 8. Правительство России и иные органы власти.....	174
8.1. Прокуратура.....	174
8.2. Следственный комитет России.....	179
§ 9. Разделение властей в современной России.....	181
§ 10. Форма правления современной России.....	187
10.1. Виды форм правления.....	187
10.2. Монократия, как основа государственного строя России.....	188
10.3. Вид монократии в России.....	191
10.3.1. Абсолютизм, самодержавие и ограничение монократии.....	191
10.3.2. Просвещенный абсолютизм.....	205
10.3.3. Деспотизм.....	206
10.3.4. Патриархальный характер правления.....	208
10.3.5. Личное правление или правление института Правительства?.....	211
10.3.6. Олигархия.....	214
10.3.7. Имитация республики.....	218
§ 11. Нормы, регулирующие стиль, стратегию и тактику поведения Правительства России.....	218
Глава 5. ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	227
§ 1. Конституционные декларации и реальность.....	227
§ 2. Управление территориями Российской империи.....	237
2.1. Деление страны на части.....	237
2.2. Система органов власти для управления регионами (провинциями).....	240

2.2.1. Глава региона и иные имперские органы в регионе.....	241
2.2.2. Представительные органы в регионах.....	258
2.2.3. Наместники в имперских округах.....	262
2.2.4. Судебные органы.....	270
2.3. Финансово-экономические средства управления регионами.....	271
2.4. Централизация правового регулирования.....	275
2.4.1. Централизация нормативного регулирования.....	275
2.4.2. Индивидуальное регулирование.....	279
§ 3. Меры по устранению самостоятельности регионов.....	280
3.1. Устранение участия регионов в имперском управлении....	280
3.2. Иные меры по подавлению автономии провинций.....	280
§ 4. Причины сохранения имперского государственного устройства.....	282
Глава 6. УПРАВЛЕНИЕ НАСЕЛЕНИЕМ НА МЕСТАХ (МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ).....	286
§ 1. Источники муниципального права.....	286
§ 2. Основы организации местной жизни.....	291
2.1. Община или масса.....	292
2.2. Суверенитет Правительства и класса бюрократии.....	295
2.3. Автономия или подчиненное положение местной общины и органов власти на местах.....	301
2.4. Опекунство над управляемым населением.....	304
2.5. Право на самоуправление и обязанность организовать управление на местах.....	305
2.6. Экономическая основа управления на местах.....	306
2.7. Ответственность населения муниципалитета.....	307
2.8. Обязанность государства по организации и поддержанию местного самоуправления.....	308
2.9. Заключение.....	309
§ 3. Вопросы местного значения и их решение.....	310
3.1. Территориальная основа местного самоуправления.....	310
3.2. Вопросы местного значения.....	312
3.3. Методы, способы, направления решения вопросов местного значения.....	315
§ 4. Возможности непосредственного участия населения в решении местных вопросов.....	321
4.1. Организация управляемых выборов местных органов власти.....	322

4.2. Отношение к местным референдумам.....	332
4.3. Отношение к иным формам непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.....	334
§ 5. Система органов власти на местах.....	339
5.1. Принципы организации и деятельности органов власти муниципалитетов.....	339
5.1.1. Принцип единоначалия.....	339
5.1.2. Принцип иерархии.....	341
5.1.3. Принцип отчуждения от населения.....	347
5.1.4. Отказ от принципа конституционности и законности в организации и деятельности органов власти в муниципалитетах.....	348
5.2. Глава муниципалитета.....	349
5.3. Представительный орган муниципалитета.....	362
5.4. Муниципальная избирательная комиссия.....	367
§ 6. Финансовая зависимость муниципалитетов.....	368

РАЗДЕЛ III ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПОДДАННЫХ.....375

Глава 1. ОТНОШЕНИЕ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА К ПРАВАМ И ОБЯЗАННОСТЯМ ЧЕЛОВЕКА И ПОДДАННОГО.....375

§1. Место человека и его прав в системе ценностей административного общества и государства.....	375
1.1. Принципы взаимоотношений между человеком и государством.....	375
1.2. Причины и условия формирования современных отношений между государством и человеком.....	388
§ 2. Гражданин или подданный.....	394
§ 3. Неравенство в России.....	400
3.1. Деление населения на группы.....	400
3.1.1. Управляющие.....	401
3.1.2. Управляемые.....	403
3.2. Привилегии управляющих и их клиентелы.....	407
3.2.1. Расширенный набор прав управленцев и их клиентелы.....	408
3.2.2. Повышенная защита.....	412
3.3. Ущемление подданных в правах.....	414

§ 4. Обязанности подданных.....	416
§ 5. Обеспечение прав человека и подданных.....	422
5.1. Государственные гарантии обеспечения прав человека и подданного.....	422
5.1.1. Правитель-Президент.....	424
5.1.2. Представительные органы.....	426
5.1.3. Административные органы.....	428
5.1.4. Судебные органы.....	430
5.1.5. Правоохранительные (репрессивные) органы.....	435
5.1.6. Уполномоченные по правам человека.....	438
5.1.8. Партеобразное объединение бюрократии.....	439
5.1.9. Выводы.....	439
5.2. Гарантии обеспечения прав человека со стороны общества.....	440
5.3. Отношение российского государства к международным средствам защиты прав человека.....	446
5.4. Применение правовых ограничений прав человека и подданного.....	451
5.4.1. Неопределенность норм права.....	451
5.4.2. Нейтрализация нормы при осуществлении ее конкретизации.....	453
5.4.3. Нейтрализация норм материального права через нормы процессуального права.....	455
5.4.4. Нейтрализация нормы права посредством правоприменения.....	456
5.4.5. Незащищенность норм права.....	459
§ 6. Полицейское или правовое государство?.....	461
6.1. Полицейский или правовой порядок?.....	461
6.2. Меры по поддержанию порядка.....	465
6.3. Неравенство подданных.....	466
6.4. Тип правового регулирования.....	467
6.5. Централизация управления страной.....	468
6.6. Стремление к самоизоляции.....	468
6.7. Причины и условия формирования полицейского государства.....	469

Глава 2. ОТНОШЕНИЕ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА К ОТДЕЛЬНЫМ ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ПОДДАННОГО.....470

§ 1. Право подданного на заботу о нем со стороны государства.....	470
--	------------

§ 2. Право частной собственности и право на предпринимательство.....	473
§ 3. Личные права.....	488
3.1. Право на жизнь.....	488
3.2. Достоинство личности.....	491
3.3. Личная свобода человека.....	496
3.4. Права на частную жизнь, тайну переписки и иных сообщений.....	500
3.5. Свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства.....	502
3.6. Свобода совести.....	504
§ 4. Культурные права.....	516
§ 5. Помощь в подавлении прав и свобод в мире.....	519

РАЗДЕЛ II

ПРИНЦИПЫ И НОРМЫ РЕАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (окончание)

ГЛАВА 4

Механизм государства и форма правления современной России

Основой государственного строя России является далеко не права человека, а власть. Поэтому после изучения норм, закрепляющих политический режим в России, в данной работе будет рассматриваться механизм государства и его свойства: форма правления, его отношение к праву (является ли оно правовым государством?), к принципу разделения властей.

Данная работа построена на основе индукции. Сначала необходимо рассмотреть частные вопросы, а именно правовое положение отдельных органов власти. Исходя из этой информации, можно уже будет делать вывод о том, какова в России форма правления, действует ли декларированный в Конституции РФ принцип разделения властей, является ли Российское государство правовым или полицейским?

Поскольку элита административного класса России уже более сотни лет делает вид, что она не властвует в стране, то формальные нормы, закрепляющие властные отношения внутри государственного аппарата, очень расходятся с реально действующими нормами, которые являются предметом изучения в данной работе.

§ 1. Верховная власть, Правитель в России, Президент РФ

1.1. Термин «Верховная власть»

Механизм Российского государства никогда не строился на принципах координации разных органов власти. Как и в любом бюрократическом государстве, здесь всегда действовал принцип иерархии, и **на вершине механизма государства находилась Верховная власть**. Ее осуществлял один человек или группа людей (олигархия – коллективное правление вождей революции).

Термин Верховная власть использовался в Основных государственных законах Российской империи 1906 г.: «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная самодержав-

ная власть» (ст. 4 Основных государственных законов Российской империи)¹. Конституция СССР 1977 г. утверждала, что высшим органом государственной власти в СССР является Верховный Совет СССР (ч. 1 ст. 108).

Конституция РФ 1993 г. не использует термин Верховная власть в отношении Президента РФ. Она просто называет его главой государства. Исходя из того, что Президент РФ стоит вне механизма разделения властей, некоторые исследователи делают вывод, что Конституция РФ закрепляет верховную власть Президента РФ². Политологи, не отягощенные догмами позитивизма определяют Президента РФ как верховную власть³.

Термин «Правитель» так же не используется в современном официальном государственном праве, но широко использовался в государственном праве до октября 1917 г.⁴.

1.2. Принадлежность Верховной власти

Использование терминов «Верховная власть» и «Правитель» необходимы для описания российской действительности, поскольку, как показала история 2008–2012 г., **Верховная власть Правителя может не совпадать с властью Президента РФ**. Президент РФ может обладать Верховной властью, а может не иметь ее. Это обычная для России ситуация, в которой лицемерие на высшем уровне является нормой.

В СССР, как уже было сказано, высшим органом власти объявлялся Верховный Совет СССР, а реально она находилась в руках руководителя коммунистической квазипартии или комитета (хунты). В мусульманском Иране Президент Ирана так же не обладает Высшей (верховой) властью. Она находится в руках рахбара, который формально «осуществляет руководство не государством, а лишь «руководство делами мусульман и иммамат», но перечень его прав и обязанностей, особенно главное командование вооруженными силами, оп-

¹ Государство Российское. Власть и общество : сб. документов. – М. : Московский ун-т, 1996. – С. 270.

² См. : Холодковский К. Г. К вопросу о политической системе современной России // Куда пойдет Россия: новые возможности и ограничения современного развития : сб. статей. – М. : Ключ-С, 2013. – С. 40, 42.

³ См. : Корченкова Н. У Владимира Путина вырос телерейтинг // Коммерсантъ. – 2013. – 14 декабря. – С. 2 ; Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – С. 345.

⁴ См. : Чичерин Б. Н. О народном представительстве // Конституционное право. Общая часть : учеб. пособие : в 2 ч. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века. С. II. – М., 1996. – С. 263–264.

ределение общей политики государства, роль последней инстанции в решении споров между тремя ветвями власти, позволяют нам с полным основанием считать пост рахбара высшим государственным постом»⁵.

Таким образом, Правитель, обладающий Верховной (высшей) властью в стране, **может формально занимать самые разнообразные должности**. В. В. Путин, не теряя Верховной власти в стране в 2008–2012 гг., занимал должность Председателя Правительства РФ. Это также не новая для мировой системы схема.

В 1959–1963 гг. в Таиланде установился патерналистский деспотизм Сарита Танарата, который занимал должность премьер-министра. Под лозунгом борьбы с коммунистической опасностью он устранил все демократические институты. Своих противников он подверг гонениям и репрессиям. Он правил под лозунгом быстрого экономического развития с целью поднятия уровня благосостояния народа (государственный патернализм)⁶.

Связанность Правителя официальными нормами, обычаями часто приводила к тому, что **главой государства числился один человек, в Верховная власть находилась в руках другого**.

В Османской империи реальным правителем иногда был не султан, а Великий везир, садразам. В Японии стало правилом, что правит страной не император, а сёгун, в Северном и Южном Вьетнаме – тьюа. Фактические главы государств лишались власти, или их участие в управлении было ограниченным⁷.

В. В. Путин использовал подобную схему, чтобы формально не нарушать Конституцию РФ. Она также, видимо, будет задействована после 2024 г. В странах, где формальные нормы конституции имеют значение, Правители стараются оставить за собой должность президента. Они отменяют норму конституции, ограничивающую их пребывание на должности президента (А. Лукашенко в Беларуси⁸, С. Милошевич в Югославии⁹, Н. Назарбаев в Казахстане¹⁰), проводят референдумы о продлении срока своего

⁵ См. : Иран: Ислам и власть. – М. : Институт востоковедения РАН : Изд-во «Крафт+», 2001. – С. 14.

⁶ См. : Авторитаризм и демократия в развивающихся странах. – М. : Наука, 1996. – С. 99–100.

⁷ См. : История Востока : в 6 т. – Т. 4. Восток в новое время (Конец XVIII – начало XX в.). – Кн. 1. – М. : Вост. лит., 1995. – С. 12.

⁸ Конституции Беларуси 1996 г. – Ч. 1. – Ст. 80

⁹ См. : Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. – М. : Весь мир, 2007. – С. 193.

¹⁰ См. : Нуссберген А. Ограничения президентской власти в посткоммунистических странах // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 5. – С. 59.

пребывания на этой должности, объявляют себя пожизненными президентами (И. Броз Тито в Югославии¹¹, Х. Бургиба в Тунисе¹²). В России нормы Конституции РФ имеет совершенно ничтожное значение. Можно создавать видимость следования их требованиям, а реальные отношения регулировать в иных источниках права более высокой юридической силы.

Отношения между реальным правителем и формальным главой государства могут строиться на основе скрытых от населения норм, закрепленных в договорах и обычаях.

В Японии до эпохи Мэйдзи император находился в «тени». Военное правительство (сёгунат) запрещало императору покидать пределы резиденции. Поведение его было обставлено строжайшими запретами. Его двор наблюдал за императором¹³. Императора охраняли и одновременно присматривали за ним воины сёгуна¹⁴. Дворец императора был фактически незащищенным. Он не имел серьезных оборонительных сооружений. Наоборот, замок сёгуна был хорошо защищен высокой стеной и рвом¹⁵.

В период правления в Китае императора Гуансюя доклады чиновников рассматривал император, но его указания исполняла его мать, императрица Цыси. Император был окружен ее наблюдателями и шпионами. Не только общественная деятельность, но и личная жизнь императора, в том числе его отношения с наложницами, находились под полным контролем вдовствующей императрицы Цыси¹⁶.

Можно предположить, что подобные же нормы действовали во время нахождения Д. А. Медведева на посту Президента РФ. Видимо, существовал запрет на самостоятельное использование Д. А. Медведевым полномочий, закрепленных в Конституции РФ. Решения Президента РФ должны были быть утверждены В. В. Путиным. Администрация Президента РФ состояла в основном из людей В. В. Путина и, видимо, приглядывала за Д. А. Медведевым. В случае попытки нарушения договора и захвата власти жизнь

¹¹ Ст. 333 Конституции Югославии 1974 г. // Конституции социалистических государств. – М.: Юридическая литература, 1987. – Т. 2. – С. 358.

¹² См.: Современные африканские лидеры: политические портреты. – М.: XXI век-согласие, 2001. – С. 18.

¹³ См.: Мещеряков А. Н. Император Мэйдзи и его Япония. – М.: Наталис, 2009. – С. 6.

¹⁴ Там же. С. 16.

¹⁵ Там же. С. 20.

¹⁶ См.: Сидихменов В. Я. Маньчжурские правители Китая. – М., 1985. – С. 121.

Д. А. Медведева, – по мнению автора, – была не гарантирована.

Главная задача номинального главы государства – создание видимости правления.

Обязанностью японского императора и его двора было отправление ритуалов¹⁷.

В руках реального Правителя финансы страны. Номинальный глава государства, имитационный законодательный орган могут только лоббировать свои интересы, прося Правителя выделить им деньги на те или иные проекты.

Двор японского императора время от времени подавал прошения о единовременном выделении средств для осуществления тех или иных ритуальных проектов¹⁸. Так же сегодня, по мнению автора, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации подают прошения Правителю о выделении им средств на их проекты, несмотря на то что делают вид, что они утверждают бюджет страны.

Сёгун в Японии считался назначенным только после того, как издавался об этом указ императора¹⁹. Так же и в России, формально. Д. А. Медведев, находясь на посту Президента РФ, издавал указ о назначении В. В. Путина на должность Председателя Правительства РФ.

Отделение должности Правителя от должности главы государства имело место и в царской России. Правление Екатерины I, пишет Н. И. Костомаров, «было только по одному имени ее правлением. Всем управлял Меншиков и с ним те вельможи, которые старались ему угождать»²⁰. «Меншиков был вполне самодержавен; Верховный тайный совет и сенат должны были исполнять его волю, никто не смел ему противоречить...»²¹

В России нет традиций правового государства. Поэтому здесь нормы Конституции ничего не значат. Главное – какие нормы личного характера установлены между Правителем и Президентом РФ, если Правитель отказывается занимать этот пост. Этот порядок правового регулирования Верховной власти присутствует во многих странах мира.

В Камбодже Председатель Правительства Хун Сен решал вопрос о том, кто займет трон короля. Из 20 принцев он

¹⁷ См.: Мещеряков А. Н. Указ. соч. С. 18.

¹⁸ См.: Там же. С. 20–21.

¹⁹ Там же. С. 21.

²⁰ См.: Костомаров Н. И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. – М., 2001. – Т. IV. – С. 103.

²¹ Там же. С. 108–109.

выбрал такого, который был полностью лишен каких-либо политических амбиций и не собирался претендовать на лидерство в политической сфере²². Последняя императрица Китая Цыси возвела на императорский трон своего племянника, который отличался тем, что был готов послушно исполнять ее волю²³.

Конституция РФ (ст. 81) перечисляет не все требования к кандидату на должность Президента РФ, если эту должность не занимает Правитель. В Основном Законе России следует записать: «Если Правитель России отказывается занять должность Президента РФ, то кандидат на нее должен быть послушен Правителю и не претендовать на лидерство в политической сфере».

Правитель, не занимающий должность главы государства, может занимать формализованную или не формальную в законодательстве должность Лидера нации, Отца народа (Туркменбаши, Урусбаши), Кормчего, Лидера революции (М. Каддафи в Ливии) и т. д.

В апреле 1959 г. Мао Цзэдун ушел с поста Председателя Китайской Народной Республики, оставшись Председателем Коммунистической партии Китая, харизматическим вождем, китайской революции²⁴. «... В момент ухода с высокого государственного поста “право на культ” он оставляет исключительно за собой. Он хорошо понимает, что это право дает ему куда большие привилегии власти, чем должность Председателя КНР²⁵».

По аналогии, можно быть уверенным, что освобождение В. В. Путиным поста Президента РФ не приведет к потере им Верховной власти в стране, которую, он, видимо, сохранит за собой пожизненно.

Итак, в Основном Законе страны следует записать: «Верховная власть в России принадлежит Правителю России. Правитель может занимать различные официальные должности в государстве или не занимать никаких официальных должностей. Власть Правителя не связана Конституцией РФ».

²² См.: Бектемирова Н. Н., Дольникова В. А. Альтернативные пути демократизации: на примере Камбоджи и Тайланда. – М., 2009. – С. 144.

²³ См.: Сидихменов В. Я. Указ. соч. С. 265.

²⁴ См.: Бурлацкий Ф. Мао Цзэ-дун. «Наш коронный номер – это война, диктатура». – М.: Международные отношения, 1976. – С. 184.

²⁵ Там же. С. 185.

1.3. Осуществление Верховной власти

В чем же заключается Верховная власть вообще и Правителя России в частности?

Верховная – это наиглавнейшая власть окончательных, чрезвычайных и крайних решений в области управления государством, власть учредительная, основополагающая, правообразующая. Выше ее нет никакой власти, – пишет М. Б. Смолин²⁶. Русский монарх, как говорил М. М. Сперанский, является единственным законодателем, судьей и исполнителем своих законов²⁷. Как будет показано ниже, все это можно сказать о Правителе России сегодня.

Правитель России, обладающий Верховной властью, является **учредителем основ государственной жизни страны**. Он вырабатывает и внедряет в жизнь общества нормы Основного Закона России. Он созидает нынешний законодательный порядок.

Профессор П. Е. Казанский в конце XIX в. писал: «Верховная власть имеет право надправных решений при помощи русской силы»²⁸. Надправность Правителя России будет показана ниже.

Верховная власть воплощает в себе **суверенитет**, пишет Н. А. Захаров²⁹. Принадлежность суверенитета Правителю России бала показана еще в гл. 1 разд. 2.

По ст. 11 датской Конституции конца XIX в. «король облечен высшей властью в пределах, означенных конституцией, и отправляет ее через своих министров»³⁰.

Полномочия Правителя современной России гораздо шире. Свою власть он осуществляет не только через министров, но и через иные органы власти, условно называемые представительными и судебными.

Верховная власть короля Португалии в конце XIX в. проявлялась в том, что он назначал новых пэров, распускал парламент, назначал министров, судей³¹. Все эти полномочия есть у Правителя России. С 2014 г. он, так же как король Португалии, назначал 17 «пэров» (членов Совета Федерации).

²⁶ Смолин М. Б. Публицистика государственной самобытности // Захаров Н. А. Система русской государственной власти. – М.: Москва, 2002. – С. 19.

²⁷ Цит. по: Захаров Н. А. Система русской государственной власти. – М.: Москва, 2002. – С. 291.

²⁸ Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. – М., 1999. – С. 241.

²⁹ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 311.

³⁰ См.: Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав. Лекции, читанные в 1885 г. – СПб.: Изд-во Л. Ф. Пантелеева, 1895. – С. 110.

³¹ Там же. С. 111.

Н. М. Коркунов пишет, что обозначение власти монарха верховной показывает, что ему принадлежит высшая безответственная власть в государстве³². Наличие этой высшей безответственной власти у Правителя России будет показано ниже.

М. Б. Смолин пишет, что единоличная власть повелевает и принуждает к повиновению «только через систему передаточных звеньев, т. е. через подчиненные ей власти управительные, поскольку сама она ограничена пределами своего прямого и непосредственного действия, доступного силам одного человека. Это несколько не уменьшает эффективности монархической власти как таковой, а напротив, способствует лучшей организации всей государственной вертикали так, чтобы на долю Верховной власти оставались лишь наиважнейшие стратегические функции и она не погрязла в рутинной мелочной деятельности. Такое построение управительных дел в Империи всегда позволяло Верховной власти в нужный момент непосредственно вмешиваться в ход государственных дел и либо восстанавливать нарушенный почему-либо порядок, либо, если это необходимо, кардинально и, главное, оперативно реформировать управление Империей»³³. Поэтому наличие в России иных органов власти несколько не уменьшает силу верховной власти Правителя, а в сложившихся условиях только увеличивает ее.

Правитель России, как Верховная власть, принимает **два типа решений**, которые не следует путать между собой. М. М. Сперанский писал: «Власть верховная действует или законами, или повелениями; в первом отношении она законодательствует (*regue*), во втором она правит (*gouverne*)»³⁴. Данная классификация будет положена в основу классификации полномочий Правителя России.

§ 2. Происхождение должности Правителя

Появление должности Президента РФ (ранее Президента СССР) связано с подражанием демократическим странам мира. Ссылки делались на 200-летний опыт президентства в США, на то, что он есть в 130 странах мира³⁵. Должность президента ввели после того, как правящая группа перестала создавать видимость коллективного правления страной.

³² Коркунов Н. М. Русское государственное право : пособие к лекциям. – Санкт-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1914. – С. 210–211.

³³ Смолин М. Б. Указ. соч. С. 22–23.

³⁴ Цит. по: Захаров Н. А. Указ. соч. – С. 239.

³⁵ См.: Ковешников Е. М., Марченко М. Н., Стешенко Л. А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств : учебник для вузов. – М. : ИГ Норм-Инфра-М, 1999. – С. 201.

Должность Правителя вытекает из объективных потребностей развития страны. Она нужна как административному классу, так и населению страны. Эта должность типична для административных государств, в отличие от буржуазных, где может поддерживаться парламентаризм и разделение властей.

2.1. Должность Правителя порождается административным классом

Административный класс не может осуществлять свою власть без Правителя. **Принцип иерархии – основа его господства**. Без Верховной власти управленческие элиты перессорятся и потеряют власть, как это случилось в 1990-х гг. в России. Правитель делит власть между своими высокопоставленными подданными.

Как уже отмечалось, личным достижением В. В. Путина является восстановление партеобразного объединения бюрократии, которое **сплотило ее** (консолидировало бюрократию)³⁶, почти прекратило внутрибюрократические конфликты, перевело решение вопросов государственного управления из публичной сферы за закрытые двери чиновников. Политическая жизнь превратилась в жизнь аппаратную, пишет М. А. Краснов³⁷. Это обеспечило восстановление власти административного класса и устранение опасности демократического и республиканского развития России.

Самодержавный правитель **не может править страной без бюрократии**. Таким образом, бюрократия поддерживает правителя, а правитель делегирует ей часть своей самодержавной власти. Исследователи пишут о современной России, что бюрократия в ней стала «привилегированной опорой и инструментом верховной власти, функционирующей почти исключительно “сверху вниз”, через выстроенную вертикаль»³⁸.

В 1990-х гг. возникла опасность того, что крупные магнаты захватят власть и подчинят себе административный класс («семибанкирщина»). В. В. Путин устранил эту опасность. Под лозунгом «равноудаленности» он поставил магнатов на место клиентелы, зависимой от своих патронов из бюрократии. Те, кто не смирился, оказались в местах лишения свободы (М. Ходорковский) или вынуждены были бежать за границу (Гусинский, Березовский).

Население страны никогда не доверяет бюрократии. Для управления населением, удержания его в повиновении бюрократии

³⁶ См.: Холодковский К. Г. Указ. соч. С. 44.

³⁷ Краснов М. А. Персоналистский режим в России: Опыт институционального анализа // Политическая концептология. – 2012. – № 1. – С. 161.

³⁸ См.: Холодковский К. Г. Указ. соч. С. 44.

нужен Правитель, от имени которого она правит страной и за спину которого прячется. Административному классу нужен самодержавный правитель, обладающий неограниченными полномочиями по отношению к населению. Чем больше у него полномочий, тем больше их он передает своим подчиненным. Безответственность Правителя перед обществом почти всегда означает безответственность его аппарата перед людьми.

В. И. Ленин точно писал: «...чиновники стоят над безгласным народом, как темный лес... Армия чиновников, которые народом не выбраны и не обязаны давать ответы народу, соткала густую паутину, и в этой паутине люди бьются, как мухи. Царское самодержавие есть самодержавие чиновников. Царское самодержавие есть крепостная зависимость народа от чиновников...»³⁹

Отсутствие признанного населением Правителя может вести страну к смуте, как это было в России в начале XVII в.

Президентов стран Азии, Африки, Латинской Америки превращают в пожизненных правителей **военные**.

Например, диктатор Сукарно в Индонезии опирался на поддержку армии и способствовал активному участию генералитета в управлении государством и удержанию на расстоянии от реальной власти политических партий, особенно левых и исламистов»⁴⁰

У нас Правитель имеет надежную опору в так называемых **«силовиках»** – бывших и настоящих работников тайной полиции – КГБ-ФСБ.

Когда в 41-м году в Древнем Риме был убит император Калигула и возникли условия для восстановления республики, преторианцы воспротивились этому. Они расправились со сторонниками республики и возвели на трон императора Клавдия»⁴¹.

Н. И. Костомаров хорошо передает позицию гвардии, выступившей против ограничения самодержавной власти Анны Иоанновны: «...за самодержавие ясно и положительно стояли гвардейцы, они были обласканы императрицей и могли надеяться еще большего к себе внимания, после того как послужат ей теперь в трудных обстоятельствах»⁴². На собраниях они

³⁹ Цит. по: Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2006. – С. 324–325.

⁴⁰ См.: Другов А. Ю. Индонезия: политическая культура и политический режим. – М., 1997. – С. 87.

⁴¹ См.: История Древнего мира. Древний Рим. – Минск: Харвест, 1998. – С. 316.

⁴² Костомаров Н. И. Указ. соч. С. 271.

кричали: «Мы не дозволим, чтоб государыне предписывались законы. Она должна быть такою же самодержавною, как были ее предки! Мы верные рабы вашего величества. Мы служили верно вашим предшественникам и теперь готовы пожертвовать жизнью, служа вашему величеству. Мы не потерпим ваших злодеев. Повелите только, и мы к вашим ногам сложим их головы!»⁴³

В Основном Законе страны следовало бы записать: «Правитель обеспечивает власть административного класса в стране и опирается на его поддержку. Надежной опорой Правителя выступают работники тайной полиции».

2.2. Необходимость должности Правителя для клиентелы

В административном государстве в руках Правителя сосредоточивается огромное количество ресурсов (финансовых, материальных, административных). Эти ресурсы распределяются сверху вниз между подчиненными Правителя и между клиентелой Правителя и его подчиненных⁴⁴. Сохранение власти Правителя нужно не столько ему самому, сколько **его окружению**. Даже простая смена Правителя приводит к разрушению всей пирамиды из клиентелы. Новый правитель приходит со своими вассалами. У тех, в свою очередь, есть свои вассалы. Новая бюрократия и клиентела отодвигает старую. Рентный характер экономики российского общества приводит к тому, что Правитель оказывается главным распорядителем природной ренты. Большая часть общественного продукта распределяется не в результате рыночной конкуренции, а в ходе редистрибуции, в том числе через Правителя.

Существующая в современной России система патрон-клиентских отношений не нова.

Фон Премерштейн считал, что принципат в Древнем Риме опирался на систему патроната-клиентелы. На ее базе в ходе Гражданских войн I в. до н. э. формируются клиентские свиты и личные армии полководцев»⁴⁵. Предводитель такой личной партии и его сторонники связаны системой взаимных обязательств, выраженной в клятве верности (Gefolgschaftseide)⁴⁶.

⁴³ Костомаров Н. И. Указ. соч. С. 273.

⁴⁴ См.: Ogbazghi Petros B. Personal Rule in Africa: The Case of Eritrea // African Studies Quarterly. – 2011. – V. 11, Iss. 2. – P. 3.

⁴⁵ Premerstein A. von. Vom Werden und Wesen des Prinzipats. – Munchen, 1937. – P. 22–32.

⁴⁶ Ibidem. – P. 40–43, 68–70.

Никто не скрывает, что возле В. В. Путина существует своя армия привилегированных клиентов, которые поддерживают его власть, на какой бы должности он ни находился.

Правители разных стран опираются на какие-то **привилегированные группы населения**.

В Азии, Африке и Латинской Америке такой опорой часто являются военные.

Диктатура Ф. Туджмана в Хорватии опиралась на участников войны Хорватии с Сербией. Их в стране насчитывалось около 450 тысяч. Они получали многочисленные льготы. Их пенсии были почти в 5 раз выше, чем в среднем по стране. Их обеспечивали государственным жильем. Их дети получали специальные стипендии. Им были положены налоговые и таможенные скидки. Получившие ранения освобождались от налогов. На ветеранов и их семьи государство тратило столько же, сколько на социальную программу в целом⁴⁷.

Сегодня электоральной опорой Правителя являются **пенсионеры и бюджетники**.

В административном обществе частная собственность и предпринимательство не пользуются поддержкой большинства населения. Поэтому **предприниматели** не могут рассчитывать на получение политической власти в стране посредством демократических выборов, через представительные органы. Только Правитель, пользующийся доверием населения, может быть гарантом частнособственнических отношений, защитником буржуазии от гнева бедного населения, требующего уравнительного распределения общественного продукта. В отличие от правителей СССР, опирающихся на массу, правление В. В. Путина носит бонапартистский характер. Его власть, так же как в свое время власть Наполеона Бонапарта и Луи Наполеон, является гарантом сохранения в России элементов капитализма.

Усиление выступления бедноты в конце XVII в. в Голландии привело к тому, что буржуазия вынуждена была возвратиться к почти абсолютной власти Вильгельма вплоть до его смерти (1702 г.). Государственные деятели, представлявшие буржуазию, стали послушными исполнителями его воли⁴⁸.

В Основном Законе страны следует записать: «Власть Правителя опирается на его клиентелу».

⁴⁷ См.: Хорватия // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 3. – С. 90.

⁴⁸ См.: Всемирная история. Эпоха английской революции. – М.: АСТ; Минск: Харвест, 2001. – С. 291.

2.3. Необходимость должности Правителя для населения

Как уже было показано в гл. 1 разд. 2 данной работы, население, не являющееся народом, не способно на самоуправление посредством парламента и законов. Оно **нуждается в хозяине**, одновременно являющемся его опекуном. При анализе правового статуса институтов в странах незападной цивилизации, важно исследовать правосознание людей. Правитель, назвавший себя президентом, не может быть им на деле, потому что население воспринимает его не как нанятого им на определенный срок менеджера, а как своего хозяина, патрона, отца народа, который по своему усмотрению может казнить и миловать. Так называемый «парламент» здесь не может выполнять своей функции, поскольку население воспринимает его не как своего представителя, а как помощника правителя.

Правление одного (монархия) в России держится на убеждении большинства населения в необходимости его. Когда в 1990-х гг. людям объявили о том, что они свободны, то большинство из них восприняло это объявление не как освобождение от рабства. Оно почувствовало себя собакой, у которой не стало хозяина. Это большинство стало активно искать себе нового хозяина, того, кто будет решать его судьбу, заботиться о нем. Оно отдало свою свободу первому попавшемуся, тому, кто подал надежду на то, что станет хорошим хозяином для населения России. Еще ничего не получив от В. В. Путина, оно уже возлагало на него надежды как на доброго царя, вождя. Это показал плебисцит по доверию ему в марте 2000 г., где уже в первом туре за него проголосовало больше половины пришедших на избирательные участки избирателей. В декабре 2001 г. опросы ВЦИОМ показывали, что 57 % опрошиваемых россиян называли В. В. Путина человеком года⁴⁹. Российское общество не может выдвинуть из своего состава политиков, которые бы конкурировали с представителями государственной бюрократии.

Население нуждается в Правителе, олицетворяющем миф «о добром царе», «спасителе нации». Отказ от этого мифа породил бы у него отчаяние и чувство безысходности.

А. И. Липкин отмечает, что народная масса является почвой, на которой произрастает самодержавие⁵⁰. «Мелкобуржуазная масса, антикультурные “низы” общества, особенно деклассированные элементы, – вот та среда, которая не только порождает фюреризм, но и питает его своими соками. Вспомните совершенно, казалось

⁴⁹ См.: Человек года // Новые известия. – 2001. – 28 декабря. – С. 1.

⁵⁰ Липкин А. И. Российская самодержавная система правления // Политис. – 2007. – № 3. – С. 43.

бы, необъяснимое преклонение отсталой массы перед фашистскими вождями», – писал Ф. М. Бурлацкий⁵¹.

Не от парламента, а от Правительства население ждет **упорядочения** всех отношений, обеспечения стабильности и справедливого распределения общественного продукта. «С верховной властью самим социумом связывается идея порядка», – пишет И. Глебова⁵².

Титул царя древних майя звучал как «многожды упорядочивающий/устраивающий царь»⁵³.

Восстановление института пожизненного Правительства в России связано с усталостью населения от хаоса и неопределенности 1990-х гг.

Так, Наполеон Бонапарт выступил спасителем Франции, который навел порядок и покончил с хаосом, возникшим в результате слишком широких свобод. Французы отреклись от своих политических свобод, завоеванных в революции, в обмен на более стабильное общество⁵⁴.

В. В. Путин выполнил приблизительно такую же задачу. С его приходом к власти в стране установился пусть полицейский, но порядок, появилась стабильность.

Исследователи показывают, что сильная авторитарная власть в Африке необходима вследствие **отсутствия там гражданского общества**⁵⁵. Россия находится в совершенно таком же положении. «... Чем более отсталое 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»⁵⁶.

Плебсу не нужна свобода. Он не умеет ею пользоваться.

Тиран Нерон «был популярен в широких слоях населения империи: после его гибели появилось целых три Лжгенерона»⁵⁷.

⁵¹ Бурлацкий Ф. Указ. соч. С. 366.

⁵² Глебова И. Как Россия справилась с демократией: Заметки о русской политической культуре, власти, обществе. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОСПСЭН), 2006. – С. 19.

⁵³ См.: Беляев Д. Д., Пакин А. В. Правитель и его подданные в государствах древних майя // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – С. 134–135.

⁵⁴ См.: Broers Michael The Napoleonic police and their legacy // History Today. – London: – 1999. – May. – Vol. 49. – Iss. 5. – P. 27–33.

⁵⁵ См.: Косухин Н. Д. Африка: поиск обновления. Динамика политических изменений в конце XX – начале XXI вв. – М., 2007. – С. 65.

⁵⁶ См.: Чичкин А. Людоодам по вкусу власть // Российская газета. – 1998. – 9 января. – С. 8.

⁵⁷ См.: Никишин В. О. Императоры, граждане и подданные в эпоху принципата: идеал и реальность // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – С. 112.

«После убийства Калигулы (37–41 гг.) сенат и консулы попытались было “провозгласить всеобщую свободу”, однако толпа потребовала сохранить принципат»⁵⁸.

Постепенное превращение Президента РФ в Правительства произошло не без **его активного участия**.

«Императоры Рима укрепляли свою власть, щедро улаживая плебс зрелищами, денежными подарками и раздачами дарового хлеба»⁵⁹. Рост размеров природной ренты позволил В. В. Путину в несколько раз увеличить раздачи населению благ разного рода и убедить его, что он годится на роль «доброго и заботливого отца Отечества».

Усилению Луи Наполеона очень способствовал **экономический подъем** Франции, победы в Крымской войне, в колониальной войне в Индокитае, успешные военные действия в Италии, – пишет А. К. Волков⁶⁰. Усиление В. В. Путина обеспечил рост цен на нефть и газ в мире. Резко поднялся авторитет Путина в связи с захватом Крыма.

Легитимность правления В. В. Путина такая же, как у монархов нефтедобывающих арабских стран.

И. А. Александров отмечает, что она основана на «взвешенной экономической политике правящих режимов, которые используют нефтедоллары для того, чтобы привлечь на свою сторону значительную часть населения, не допустить такого положения, когда материальная несостоятельность подтолкнет его на массовое антирежимное движение. Правовое и политическое самосознание общества находится на таком уровне, когда форма правления не вызывает активного неприятия»⁶¹. «Сохранение лояльности к монархической надстройке, видимо, объясняется и достаточно взвешенной линией, проводимой правящими семействами, особенно в социальной сфере. Вкладывая нефтедоллары в национальную экономику, внедряя современные технологии и повышая ее эффективность, проводя политику патернализма, они тем самым объективно содействуют улучшению материального положения основной части общества, убеждая его в том, что

⁵⁸ См.: Никишин В. О. Указ. соч. С. 109.

⁵⁹ Там же. – С. 105.

⁶⁰ Волков А. К. Конституционные акты Второй империи во Франции (1852–1870 гг.) // Правоведение. – 2007. – № 2. – С. 171.

⁶¹ Александров И. А. Монархии Персидского залива. Этап модернизации. – М., 2000. – С. 146.

монархическая форма правления обеспечивает интересы всего народа, а не только правящего семейства и его окружения»⁶². С 1970 г. монархическая форма правления ни где не оспаривалась основной массой населения в странах Персидского залива⁶³.

Против превращения Президента РФ в пожизненного Правителя выступила **гражданская интеллигенция страны** (митинги в Москве в декабре 2011 г.). Окружение Правителя тут же вспомнило о методах противопоставления интеллигенции и необразованных масс, к которым успешно прибегал Мао Цзэдун для создания своего культа личности. В Екатеринбурге и Челябинске прошли митинги рабочих в поддержку Правителя, с угрозами в сторону интеллигенции, которая выставилась как слой бездельников («компьютерные хомячки»).

«Мао не случайно так настойчиво возвращается к мысли о том, что «в истории необразованные свергали образованных». В самой КПК он стремился опереться на самую отсталую в культурном отношении часть кадров»⁶⁴. «...В каждой социальной группе Мао ищет опору как раз среди менее образованных и менее культурных элементов: он направляет бедных крестьян на середняков, неквалифицированных рабочих на квалифицированных, люмпенов на кадровый пролетариат, студентов на профессоров, учеников на учителей. И среди угнетенных масс он отыскивает самые “антикультурные низы”, для которых каждое его слово – откровение, а самый его облик – синоним государственного величия»⁶⁵.

Опирались на поддержку бедных не только коммунистические вожди.

Фридрих Великий, еще будучи кронпринцем, сказал, что он намерен стать истинным королем бедняков⁶⁶. Бисмарк поддерживал депутации рабочих к королю с жалобами на свою бедность, и король помогал своими деньгами создавать ассоциации для помощи рабочим⁶⁷.

Часть гражданской интеллигенции не поддержала имперскую политику Правителя в отношении Украины. Это позволило наклеить на нее ярлык «национал-предателей» и «пятой колонны» и устра-

⁶² Александров И. А. Указ. соч. С. 152.

⁶³ Там же. С. 151–152.

⁶⁴ См.: Бурлацкий Ф. Указ. соч. С. 326.

⁶⁵ Там же. С. 327.

⁶⁶ См.: Градовский А. Германская конституция. – СПб., 1874. – С. 174.

⁶⁷ Там же. С. 173–174.

нить ее влияние на реваншистки настроенное население, обожающее своего вожда (на немецком языке «фюрера»)⁶⁸.

Обширная территория России включает в себя экономически развитые регионы и сверхбедные провинции. Функцию **перераспределения ресурсов** между «донорами» и «иждивенцами» в России без имперского кулака решить нельзя, – считает В. Пастухов⁶⁹.

Конституции РФ, закрепляющей республику и временную власть Президента РФ, противостоит тысячелетняя традиция института пожизненного Правителя.

С 1866 г. итальянский король носил титул: короля Божьей милостью и волей народа⁷⁰. Поскольку нынешнего Правителя России поддерживает как церковь (уверен, что руководство Русской православной церкви и мусульманских объединений не будет возражать против идеи о том, что правление В. В. Путина угодно Богу), так и население, то ему можно присвоить титул «Правитель России Божьей милостью и волей населения».

Большинство избирателей Франции в 1852 г. проголосовало на референдуме за присвоение Луи Наполеону титула императора Франции⁷¹. Поддержит ли население предложение присвоить Правителю титул императора? Наверное, при определенной обработке через средства массовой пропаганды поддержит. После захвата Крыма, в этом можно не сомневаться.

Манифест «О призыве всех верных подданных к служению верою и правдою Его Императорскому Величеству и Государю» от 29 апреля 1881 г.⁷² говорил о верности народа царю, готовности положить за него жизнь свою. Наверяд ли сегодня подданные Правителя настолько верны ему и готовы положить за него жизнь. Скорее, верноподданным он просто выгоден, и они не будут его защищать, как только он перестанет раздавать общественные блага, полученные от обильной природной ренты.

В Основном Законе страны следует записать: «Власть Правителя опирается на социальные группы, нуждающиеся в опеке с его стороны».

⁶⁸ См.: Русско-немецкий словарь. – М.: Русский язык, 1976. – С. 95.

⁶⁹ Пастухов В. Политический режим и конституционный кризис в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1998. – № 2. – С. 34.

⁷⁰ См.: Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов. – М., 2004. – С. 22.

⁷¹ См.: Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права: учебник: в 2 т. – М.: ТОН-Остожье, 2001. – Т. 2. – С. 162.

⁷² ПСЗРИ. – 3-е изд. – СПб.: Тип. втор. отд. собств. его имп. вел. канц., 1885. – Т. I. – Ст. 118.

2.4. Процедура приобретения должности Правителя

Итак, не следует путать должность Президента РФ и должность Правителя России (Верховную власть), как не надо путать порядок приобретения должности Президента РФ и должности Правителя. Президентом страна может менять по воле Правителя и с согласия населения, а Правитель у нас пожизненный, если сам не захочет отречься от престола.

В. В. Путин превращался из Президента РФ в Правителя постепенно, набирая авторитет у населения, приобретая все новые инструменты власти (которые будут описаны ниже) и нейтрализуя своих противников. В. В. Путин не обладает свойствами харизматика, какие были у Б. Муссолини или А. Гитлера. Его культ личности является в основном заслугой его имиджмейкеров и средств массовой пропаганды. Сведения о его недостатках и негативных для общества чертах его политики не доходят до широкой аудитории, в силу установления государственного контроля над основными каналами движения информации.

Даже с имперской точки зрения, при нынешнем Правителе Россия проиграла войну за Украину. Но этот проигрыш пропаганда прикрыла захватом Крыма и развязыванием войны на Востоке Украины. Россия в последние годы превратилась в «младшую сестру» Китая. Но пропаганда подает это как укрепление дружбы с Китаем. Договор о поставке газа в Китай является свидетельством превращения России в сырьевой придаток индустриального Китая. Но пропаганда представила этот договор как триумфальный⁷³.

Авторитет нынешнего Правителя рос вместе с ценами на нефть.

С 2000-го по 2008 г. цена на нефть выросла приблизительно в 7 раз. С 2000-го по 2010 г. ВВП России вырос на 68 %, промышленное производство на 47 %. Реальные располагаемые доходы населения за 10 лет выросли в 2,6 раза, реальная величина заработной платы – в 3,3 раза, реальная величина пенсий в 3,1 раза. Расходы бюджета выросли в 4 раза, а доходы в 3,2 раза⁷⁴. По данным ВЦИОМ, одобрение деятельности Правителя с 2000-го по 2007 г. вырос с 61 до 82 %, рейтинг личного доверия с 41 до 58 %⁷⁵.

⁷³ См.: Латухина К. Расслабляться не надо // Российская газета. – 2014. – 23 мая. – С. 2.

⁷⁴ См.: Кудрин А. Л. Итоги десятилетия реформ и проблемы текущей ситуации // XI международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества : в 3 кн. – Кн. 1. – М. : ИД «Высшая школа экономики», 2011. – С. 27.

⁷⁵ См.: Павроз А. В. Группы интересов и трансформация политического режима в России. – СПб., 2008. – С. 227.

Для того чтобы общество пришло к мысли о незаменимости сегодняшнего Правителя, необходимо было провести длительную работу по дискредитации существующих политиков (Г. Зюганова, Г. Явлинского, Б. Немцова) и следить за тем, чтобы на политической сцене не появлялось сколько-нибудь харизматических личностей (возбуждение уголовных дел против С. Удальцова, А. Навального). Постепенно в России исчезают публичные политики. Остается вездесущий административный класс, возглавляемый Правителем. ««Свобода от элит» – так можно было бы сформулировать лозунг двух президентских сроков Владимира Путина», – пишет Н. Лапина⁷⁶.

Точно установить момент (год) когда В. В. Путин стал уже не просто Президентом РФ, а Правителем России, невозможно.

Вопрос о передаче власти Правителем наследнику сегодня не актуален, так как действующий Правитель, по меркам политического театра, еще молод (1952 г. р.), здоров, и страна может прожить под его властью еще 25–30 лет. При успешном развитии немецкой и израильской медицины, этот срок может быть продлен. Тем не менее, как отмечают политологи, Правитель не возражает против возникшей конкуренции потенциальных его преемников за благосклонность к ним главного выборщика страны. Этот конкурс оказался эффективной технологией управления бюрократической элитой страны⁷⁷.

Сегодня, по мнению автора, полномочия о передаче власти преемнику находятся у действующего Правителя России. В России продолжает иметь юридическую силу норма, закрепленная когда-то Петром I в Указе от 5 февраля 1722 г. «О праве наследия престола». Она позволяет всякому царствующему государю назначать себе преемника. Россия, по-прежнему, является вотчиной Правителя (его добычей), и он решает вопрос о том, кому ее передать. Эта норма имеет в России форму старинной традиции. «Кому хоч, тому и дам княжение», – говорил еще Иван III⁷⁸. Ю. С. Пивоваров утверждает, что В. В. Путин обещал вырастить себе преемника⁷⁹. Через 30 лет подрастут его внебрачные сыновья, которые, может быть, захотят продолжить династию.

⁷⁶ См.: Два президентских срока В. В. Путина: динамика перемен : сб. научных трудов. – М., 2008. – С. 6.

⁷⁷ См.: Доклад «Минченко консалтинг»: «Политбюро 2.0» накануне перезагрузки элитных групп». – URL: http://www.minchenko.ru/analitika/analitika_30.html (дата обращения: 18 августа 2013 г.).

⁷⁸ См.: Ключевский В.О. Русская история : полный курс лекций : в 2 кн. – Кн. 1. – Минск : Харвест ; М. : АСТ, 2000. – С. 575.

⁷⁹ См.: Материалы Российско-Украинской конференции «Русская власть и бюрократическое государство» Стенограмма конференции // Политическая концептология. – 2012. – № 3. – С. 62.

Правитель России сегодня обладает большими полномочиями в вопросе передачи власти, чем абсолютные монархи Европы, которые не были вольны в том, кому передать власть. Согласно обычаю, она переходила по наследству. Сен-Симон пишет, что король, находясь на вершине своего могущества, не распоряжается своей короной, он не может передать ее кому-то по своему усмотрению⁸⁰. Современный Правитель России свободен в выборе преемника. Им может быть кто угодно. Власть В. В. Путина хорошо была проиллюстрирована на примере назначения Д. А. Медведева на должность Президента РФ. Население настолько доверяло своему Правителю, что без сомнения поддержало его выбор. Д. А. Медведев получил должность Президента РФ в первом туре голосования (2008 г.). В. В. Путин может на время передать должность Президента РФ избранному им человеку, взять ее обратно, передать другому выбранному им лицу.

Названная норма не носит безусловного характера. Должность Правителя отчасти является **персоналистской**. Возможно, действующий Правитель, при уходе его с политической арены, не сможет передать ее своему преемнику. Последний может оказаться только временным Президентом РФ, и у России появится шанс перейти к республиканской или олигархической форме правления (как сегодня коммунистический Китай, где после смерти Дэн Сяопина правит группа вождей, сменяющая своего лидера каждые 10 лет). Как выяснилось в 2008–2012 гг., Д. А. Медведев явно не смог бы стать Правителем России. Он не сумел завоевать любви масс, хотя при живом Правителе они не могли ему изменить. Таким образом, хотя выбор преемника осуществляет старый Правитель, новый Правитель должен пройти процедуру плебисцита. Он должен обладать хоть какой-то харизмой.

Стать наследником престола при живом Правителе без его опеки очень трудно. Борьба кланов при Дворе Правителя приводит к информационным войнам. Д. А. Медведев не мог предстать перед населением в роли безупречного героя. Его конкуренты из «партии силовиков» выявляли все его промахи и смаковали их в подконтрольных им средствах массовой пропаганды. Удары наносились по его вассалам (клиентеле), используя им же объявленную кампанию по борьбе с коррупцией⁸¹.

Вопрос о передаче власти новому Правителю, видимо, будет решаться с участием **окружения Правителя** (Двор), как это де-

⁸⁰ См.: Ладюри Э. леРуа Королевская Франция (1460–1610) от Людовика XI до Генриха IV. – М.: Международные отношения, 2004. – С. 11.

⁸¹ См.: Доклад «Минченко консалтинг» ...

лалось в Византии и в СССР. При отсутствии жестких принципов престолонаследия, вопрос о следующем Правителе России может решаться в жесткой внутриворцовой борьбе.

Аналогичная система была в Арабском Халифате при Омейядах где не было сколько-нибудь внятного принципа престолонаследия и «наследник определялся с одной стороны персональным выбором действующего правителя, с другой – ратифицировался реальной политической элитой»⁸².

В. О. Ключевский отмечает, что при Иване III, а затем Иване IV был спор между царем и боярами о престолонаследнике⁸³. Сегодня высшие органы власти являются более закрытыми, и мы не можем судить, есть ли коллизии в понимании того, в чьи полномочия входит решение этого вопроса: Правителя или его окружения (бояр).

Если Правитель **не оставит наследника** его Верховной власти при жизни, то в случае внезапной смерти, полномочия выдвижения на эту должность нового человека перейдут к его ближайшему окружению.

Приблизительный порядок реализации этой нормы описан у Н. И. Костомарова. После смерти Петра I, не оставившего завещания, возник спор о том, кто будет наследником: его супруга Екатерина I или его внук Петр II. «...приверженцы Екатерины заранее распорядились наводнить дворец гвардейскими офицерами, а около дворца поставить два гвардейских полка, пугавшие барабанным боем уши собранных во дворце сенаторов. Это обстоятельство было поводом к тому, что спор прекратился и собранные во дворце сенаторы провозгласили Екатерину императрицей и самодержицей». Отказавшихся присягнуть императрице подвергли пытке кнутом и огнем⁸⁴. «Русский народ в продолжительное царствование покойного государя был так запуган его жестокими мерами, что не смел отзываться со своими чувствованиями, если они шли вразрез с видами и приказаниями верховной власти»⁸⁵.

Приблизительно **мирный процесс передачи власти** новому Правителю виден на примере современного Китая.

Дэн Сяопин при жизни ушел со всех государственных постов, оставаясь до смерти (1997 г.) неформальным лидером страны. Унаследовавший должность временного Правителя Цзян Цзэминь сначала был назначен Генеральным секретарем

⁸² См.: Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – С. 283.

⁸³ Ключевский В. О. Указ. соч. С. 622.

⁸⁴ Костомаров Н. И. Указ. соч. С. 102.

⁸⁵ Там же. С. 103.

ЦК КПК (1989 г.). Затем он получил должности Председателя Центрального военного совета КПК (ноябрь 1989 г.), Центрального военного совета КНР (март 1990 г.), Председателя КНР (март 1993 г.). После кончины Дэн Сяопина Цзян Цзэминь «обрел возможность окончательно выйти из тени “архитектора китайских реформ” и полноправно претендовать на роль “ядра третьего поколения руководителей КНР”»⁸⁶.

Вполне возможно, что подобная процедура передачи власти начнется после 2024 г. Путину к этому времени будет 72 года.

Мао Цзэдун и Фидель Кастро оставили свою должность Правителя гораздо позже.

Президент Танзании Дж. Ньерере оставил добровольно пост Президента в 1985 г. и сформулировал такую норму: уход в отставку должен состояться еще тогда, когда человек «умственно и физически в состоянии обеспечить передачу власти своему преемнику»⁸⁷.

Будет ли Правитель России руководствоваться этой нормой, является его свободным выбором.

Правящая олигархия коммунистического Китая отказалась от пожизненного закрепления высшей власти в стране в руках одного человека. Каждые десять лет она обновляет высшее руководство⁸⁸. В 2002 г. Цзян Цзэминь мирно уступил должность главы государства Ху Цзиньтао и постепенно ушел от активного участия в политике. В свою очередь Ху Цзиньтао в 2013 г. передал власть главы государства Си Цзиньпину⁸⁹. Но так решила правящая олигархия. Единично правящий страной человек редко когда принимает решение отдать свою власть кому-то другому.

Конституция РФ устанавливает только требования к кандидату в Президенты РФ (ст. 81). Новый Правитель наверняка сначала должен будет занять эту должность, и конституционные требования будут применены к нему. Как уже отмечалось, правящая группа приняла законодательные меры к тому, чтобы на пост Президента РФ даже не претендовали представители оппозиции, которые реально намерены получить власть. ФЗ «О выборах Президента РФ»

⁸⁶ См.: Портяков В. Я. От Цзян Цзэминя к Ху Цзиньтао: Китайская народная республика в начале XXI в. : очерки. – М. : Институт Дальнего Востока РАН, 2006. – С. 8.

⁸⁷ См.: Современные африканские лидеры ... С. 19.

⁸⁸ См.: Меринов С. Китайцам показали «пятое поколение» // Российская газета. – 2007. – 23 октября. – С. 8.

⁸⁹ См.: Новый лидер Китая сосредоточил всю власть в своих руках – Си Цзиньпин избран председателем КНР. – URL: <http://www.newsru.com/world/14mar2013/china.html> (дата обращения: 16 ноября 2013 г.).

запрещает регистрировать в качестве кандидата в Президенты РФ лиц, укрывающихся от политического преследования за границей, активно борющихся за власть, в связи с чем получающие уголовное или административное преследование, лишшающее их пассивного избирательного права (ст. 3 ФЗ). Конечно, при проведении плебисцита доверия преемнику Правителя, со всей очевидностью, будут выделены статисты, которые будут создавать видимость оппозиционных политиков.

При передаче власти преемнику будет, как всегда, задействованы средства массовой пропаганды и верные Правителю избирательные комиссии, которые в любом случае не допустят «неправильных» итогов голосования.

Конституция Ирана более подробно перечисляет требования к Правителю. Верховное правление в Иране, говорится в ст. 5 Конституции Ирана, возлагается на «справедливого и набожного, обладающего широким кругозором, смелого и имеющего организаторские способности факиха»⁹⁰. Ст. 107 Конституции Ирана говорит, что Совет экспертов выбирает в качестве Духовного лидера страны «самого сведущего в установлениях и вопросах мусульманского права, в политических и социальных проблемах, обладающего выдающимися качествами»⁹¹. Ст. 109 Конституции Ирана перечисляет «требования, предъявляемые к Духовному лидеру страны: 1) Необходимый уровень знаний, научной компетентности для вынесения фетв по различным вопросам мусульманского права; 2) Развитое чувство справедливости и истинная набожность для авторитетного управления исламской нацией; 3) Правильное политическое и социальное мировоззрение, распорядительность, смелость, обладание организационными способностями, достаточными для управления»⁹².

Конечно, Правителем России может быть человек, обладающий организаторскими способностями, умеющий подбирать кадры преданных ему людей, выстраивать патрон-клиентские отношения. Поскольку его судьба определяется аппаратом чиновников, то он должен уметь «играть в аппаратные игры». Конечно, он должен быть **предан административному классу**. Второго М. С. Горбачева и Б. Н. Ельцина, с их демократическими замашками, бюрократия к власти навряд ли допустит.

⁹⁰ См.: Конституции стран Азии : в 3 т. – Т. 1. Западная Азия. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Норма, 2010. – С. 242.

⁹¹ Там же. С. 260.

⁹² Там же.

О. В. Гаман-Голутвина пишет, что Путин стал победителем конкурса претендентов в ходе операции «Преемник» по двум причинам. «Осуществляющий “кастинг” Президент РФ Ельцин проникся доверием к мало известному тогда в масштабе страны чиновнику по двум причинам, заметню выделившим его на фоне перебежчиков из среды ельцинского окружения, спешивших покинуть тонущий, по их мнению, корабль. Этими качествами были несомненная лояльность Президенту РФ (свидетельством чему была позиция Путина на посту главы ФСБ) и решимость в защите бывшего патрона – А. Собчака, обвиненного в коррупции. Эти качества в восприятии Ельцина были критически важны, поскольку обеспечение безопасности и неприкосновенности (личной и ближайшего окружения) после отставки в связи с небезупречностью достояния уходящей эпохи было решающим критерием выбора»⁹³.

Правитель России должен уметь управлять большими массами населения, большим хозяйством страны, поскольку экономика страны по-прежнему построена не на частной собственности, предпринимательстве и рыночной конкуренции, а на государственной редиистрибуции. Правитель должен отвечать на пожелания массы населения справедливо распределять природную ренту, за счет которой живет страна. Он должен казаться населению добрым и заботливым. Нормы, которыми должен руководствоваться любой правитель недемократического государства, описаны в работах Н. Макиавелли⁹⁴. Такой правитель должен уметь вводить в заблуждение население, уметь «рассказывать ему сказки» о прекрасном настоящем и светлом будущем.

Нынешний Правитель является образцом. Во время выборов 2000 г. В. В. Путин сказал населению все, что оно от него ожидало, а не то, что он собирался делать. Патриотам сказал о «российской идее» и «возрождении высокого национального достоинства страны». Этатистам-государственникам – о «сильном государстве», патерналистам – об «эффективной экономике» и «борьбе с бедностью», сторонникам порядка – о «диктатуре закона», предпринимателям – о «защите рынка»⁹⁵. А. В. Павроз говорит об универсально-неоп-

⁹³ Гаман-Голутвина О. В. Указ. соч. С. 344–345.

⁹⁴ Макиавелли Н. Государь. Размышления над первой декадой Тита Ливия. – Минск: Харвест, 2003.

⁹⁵ См.: Путин В. В. «Открытое письмо» избирателям // Известия. – 2000. – 25 февраля; Путин В. В. Россия на рубеже тысячелетий // Независимая газета. – 1999. – 30 декабря.

ределенном характере программы, привлекая к кандидату широкий круг разномыслящих людей»⁹⁶.

Конечно, новый Правитель должен называть себя православным христианином.

Многие императоры Византии были простого происхождения, но принадлежали к военной элите⁹⁷. Будет ли наследник нашего Правителя выходцем из слоя «силовиков» или из «питерских»? В Туркмении, после смерти Туркменбаши (С. Ниязов), к власти пришел не начальник его охраны, а его личный доктор⁹⁸. Что, конечно, всех удивило.

После длительного нахождения у власти диктаторы стараются избавиться от тех, с кем захватывали власть, поскольку с ними приходится делиться своими полномочиями, как с равными. Вместо сотоварищей, превратившихся в аристократию (в России – боярство), правители стараются окружить себя худородными людьми, которых они подняли с самых низов (в России – дворянство). Такую политику проводили Иван Грозный, И. В. Сталин.

Если в 1930 г. 69 % секретарей обкомов, крайкомов и ЦК нацкомпартий были с дореволюционным стажем, то после проведения репрессий против них, к 1939 г., на этих постах 80,5 % лиц вступили в партию после 1924 г.⁹⁹

От Правителя России также следует ожидать постепенного избавления от команды «питерских». Его преемником может быть человек из самой отдаленной провинции и поначалу также не известных никому, как сам В. В. Путин в 1999 г.

Механизм преемничества, введенный еще Б. Н. Ельциным, непрозрачен с точки зрения определения персоны преемника. С ним связан фаворитизм, возможность дестабилизации и раскола правящей элиты. Он не исключает появления политических «парвеню»¹⁰⁰ (выскочек незначительного происхождения, пробившихся в аристократическое общество).

Чтобы к власти не пришел случайный человек, в государственном праве страны, имитирующем республику, предусмотрены соответствующие меры.

⁹⁶ Павроз А. В. Указ. соч. С. 225.

⁹⁷ См.: Величко А. М. Византийский монархизм // Правоведение. – 2005. – № 5. – С. 187.

⁹⁸ См.: Соловьев В. Друг после смерти // Коммерсантъ. – 2006. – 23 декабря. – С. 4.

⁹⁹ См.: Восленский М. Номенклатура // Новый мир. – 1990. – № 6. – С. 218.

¹⁰⁰ См.: Иванов А. Ф., Устименко С. В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. – 2007. – № 5. – С. 63.

В Сирии, если Президент умер, его полномочия выполняет назначенный им вице-президент (ст. 88 Конституции 1973 г.), который, естественно, является его доверенным лицом. Он организует выборы нужного правящей группе человека на должность нового Президента Сирии. Хосни Мубарак пришел к власти в Египте после убийства А. Садата в 1981 г. При нем он был вице-президентом и получил власть согласно Конституции¹⁰¹. По Конституции РФ должность Президента РФ, в случае смерти ее обладателя, переходит Председателю Правительства, назначенному Президентом РФ (ч. 3 ст. 92).

Со всеми указанными сомнениями, нормой Основного Закона России сегодня является: «Должность Правителя передается по воле Правителя его преемнику с согласия Двора и утверждается населением путем плебисцита доверия».

Всё, как в Саудовской Аравии, где король избирает наследного принца и может сместить его (ст. 5 Основ системы власти Королевства Саудовская Аравия). Главной является воля короля¹⁰².

Ситуация в России очень похожа на ту, что сложилась во многих странах Африки¹⁰³. И там и здесь нет политической системы, которая могла бы порождать реальных конкурентов действующему Правителю и его преемнику, нет публичной политики и публичных политиков, способных конкурировать в приобретении высшей власти в стране.

2.5. Отстранение Правителя от власти

Конституция РФ устанавливает порядок отрешения Президента РФ от должности, но не устанавливает порядок освобождения от должности Правителя России. Он, конечно, может отречься от престола по собственному желанию. Но у него существует ответственность перед своим кланом, многочисленной клиентелой. Как уже отмечалось, в случае оставления В. В. Путиным своей должности, эти люди могут потерять всё.

Переход должности Правителя в недружественные руки опасен для самого Правителя.

А. Д. Меншиков, бывший неограниченным самодержцем после смерти Екатерины I, после обретения самостоятель-

¹⁰¹ См.: Современные африканские лидеры ... С. 45.

¹⁰² См.: Сапронова М. А. Правительство и парламент в арабских странах (правовой статус и политическая практика). – М.: Ин-т Ближнего Востока, 2008. – С. 157.

¹⁰³ См.: Потемкин Ю. В. Гражданское общество в странах Африки: проблемы становления // Восток. – 2009. – № 5. – С. 83.

ности Петра II был сослан в Березов. Разные коллегии и канцелярии потребовали возвращения денег, незаконно захваченных Меншиковым. У него было конфисковано 90 тыс. душ крепостных, города Ораниенбаум, Ямбург, Копорье, Раненбург, Почеп и Батурын, капитал до 13 млн рублей, в том числе 9 млн в иностранных банках, движимости на миллион рублей, одной золотой и серебряной посуды более 200 пудов¹⁰⁴. Еще более страшной была потеря власти Муаммаром Каддафи в Ливии.

Исходя из этих прецедентов, Правитель и правящая группа вынуждена руководствоваться одним правилом: власть в стране никому не отдавать до своей естественной смерти.

Должность Президента может быть передана Правителем другому человеку, зависимому от него или хотя бы добровольно берущему на себя обязательство не преследовать Правителя при потере власти.

Примером такого нормативного договора было соглашение между Б. Н. Ельциным и В. В. Путиным о гарантиях неприкосновенности Б. Н. Ельцина и его семьи.

В случае стойкой утраты дееспособности или невозможности осуществлять полномочия Правителя по другим причинам, вопрос об отрешении его от должности, очевидно, будет решать **его окружение** (Двор).

Современную Россию часто сравнивают с Византией, а в ее истории найдется немало монархов, получивших власть либо вследствие заговоров, либо после «смутных времен»¹⁰⁵. Не исключается **внутридворцовый переворот** и в современной России. По крайней мере, слишком усилившийся И. И. Сечин был удален из состава Двора (не занимает должность ни в Администрации Президента РФ, ни в Правительстве РФ) и отправлен на хозяйственную работу.

Не раз бывало, что глава государства, даже в условиях деспотий и абсолютных монархий, оказывался отправленным на тот свет, если вступал в конфликт с высшей бюрократией или с административной системой.

Централизаторские тенденции Павла I привели к открытому деспотизму. Он не получил поддержки большинства господствующего класса. «Монарх стремился ограничить права дворян и стеснил дворянскую корпорацию на местах, проявлял деспотизм и неуравновешенность во взаимоотношении с высшими столичными сановниками». «Заговорщики действовали наверняка, зная, что у Павла нет твердой под-

¹⁰⁴ См.: Костомаров Н. И. Указ. соч. С. 113.

¹⁰⁵ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 180.

держки ни в придворных кругах, ни в верхах бюрократии, ни в гвардии, ни в провинциальном дворянстве»¹⁰⁶.

Конечно, у В. В. Путина иная история. Его не упрекнешь в отсутствии заботы об интересах бюрократии. Ничего плохого о нем не могут сказать ни вышшие слои, ни другие группы чиновников. Он является идеальным представителем административного класса.

*В Византии в свержении императоров часто принимала решающее участие армия в лице «солдатской массы». Таким путем был низвержен император Маврикий, а на его место вознесен тиран из младших командиров, Фока*¹⁰⁷.

В Современной России свергнуть Правителя могут только «силовики» (в основном действующие или бывшие работники тайной полиции). Может быть, поэтому старый друг Правителя Н. Патрушев был снят с должности главы ФСБ и переведен на безвластную должность Секретаря Совета безопасности при Президенте РФ. Посмотрим, долго ли на своей должности будет находиться А. Бортников.

И. В. Сталин постоянно менял глав тайной полиции (Ягода, Ежов, Берия).

*В 1979 г. диктатор Южной Кореи Пак Чжон Хи, занимавший должность Президента страны, был застрелен вторым человеком в стране директором ЦРУ генералом Ким Чэджу*¹⁰⁸. *Но должность Президента занял в 1980 г. генерал Чон Ду Хван, который должен был оставаться на своем посту до 1988 г., а затем представить своего преемника. Им стал Ро Дэ у*¹⁰⁹.

Правитель и правящая группа высказывают явную обеспокоенность возможностью отстранения их от власти с помощью так называемой «цветной революции», когда массы горожан, понимая невозможность отстранения Правителя от власти законным путем (через выборы), выходят на улицы и требуют отстранения Правителя от власти (требуют проведения честных выборов).

Так потерял власть диктатор Португалии («революция гвоздик»), Филиппин. Так была свергнута власть коммунистов в Восточной Европе.

Сегодня в России этот вариант потери власти Правителем невозможен. Как уже отмечалось, в России нет такого большого числа недовольной Правителем молодежи. Население пассивно. Кроме того, армия и полиция в последние годы получают хорошее

¹⁰⁶ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 67.

¹⁰⁷ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 185.

¹⁰⁸ См.: Авторитаризм и демократия в развивающихся странах ... С. 127.

¹⁰⁹ Там же.

содержание и выступают в поддержку пожизненного правления В. В. Путина.

О том, что Правитель может потерять власть в результате выборов на должность Президента РФ его противника, в России не может быть и речи. Об этом шла речь в параграфе о выборах в России (§ 7 гл. 3 разд. 2).

Нормой Основного Закона страны является: «Правитель России занимает свою должность пожизненно. Он может отречься от нее по своей воле и с согласия Двора. При чрезвычайных обстоятельствах, Правитель может быть отстранен от власти Двором (внутридворцовый переворот)».

2.6. Отрешение Президент РФ от должности

Как уже отмечалось, вопрос о занятии должности Президента РФ решается не населением, а Правителем России по согласованию с Двором. От воли Правителя зависит, будет ли он занимать эту должность пожизненно (для этого ему надо будет внести поправки в Конституцию РФ) или в какой-то момент покинет ее и поставит на это место лично преданного ему человека.

Конституционная норма о порядке отрешения Президента от должности (ст. 93 Конституции РФ) является мертвой (может быть, спящей). В современной России никто не посмеет официально собирать доказательства преступной деятельности Президента РФ, пока эту должность занимает Правитель России. Если в 1999 г. была возможность собрать голоса $\frac{1}{3}$ депутатов Государственной Думы для инициативы отрешения Президента РФ от должности и осуществить деятельность специальной комиссии по расследованию деятельности Президента РФ, то сегодня это невозможно.

Оппозиция в Государственной Думе в состоянии осуществлять только мягкую критику деятельности Правителя на посту Президента РФ. Поднять вопрос о совершении тяжких преступлений Президентом РФ (злоупотребление властью – ч. 3 ст. 285 УК РФ или превышение должностных полномочий – ч. 3 ст. 286 УК РФ) она не посмеет. Как героический поступок депутатов Государственной Думы РФ был воспринят отказ их встать при появлении В. В. Путина на сессии Думы в ноябре 2011 г., когда он находился на должности Председателя Правительства РФ¹¹⁰. «Партия» В. В. Путина имеет большинство в Государственной Думе и не позволит выдвинуть обвинение против Президента РФ, пока эту должность занимает Правитель. Верховный Суд РФ, Конституционный Суд

¹¹⁰ См.: Путин выступил в Думе и призвал «не раскачивать лодку», часть депутатов не встали при его появлении. – URL: http://www.gazeta.ru/news/lenta/2011/11/23/n_2107222.shtml (дата обращения: 23 ноября 2011 г.)

РФ, Совет Федерации находятся под Верховной властью Правительства. По мнению автора, они не могут вынести решение, которое будет неугодно Правителью.

В соответствии со ст. 93 Конституции РФ, Верховный Суд РФ дает заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. Соответствующая процедура должна быть предусмотрена в УПК РФ. Но она в нем отсутствует. Законопроект неоднократно вносился в Государственную Думу, но так и не был принят. Следовательно, сегодня Верховный Суд, получив материалы, не может их рассмотреть и дать заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, пишет Н. С. Зыкова¹¹¹.

Без специальных полномочий комиссии, создаваемые палатами Федерального Собрания, не могут изъять в государственных органах необходимые документы.

Например, комиссии Государственной Думы, работавшей по обвинению Б. Н. Ельцина в совершении преступлений в 1999 г., не выдали документов, касающихся личного участия Президента РФ в разрешении чеченской проблемы, не выдали протоколов Совета Безопасности¹¹². Это нарушение закона, но прокуратура и Следственный комитет, подконтрольные Президенту РФ, не будут привлекать к ответственности нарушителей.

В 2002 г. оппозиция пыталась принять закон «О порядке досрочного прекращения исполнения полномочий Президента РФ», но законопроект был отвергнут депутатами Государственной Думы¹¹³. До сих пор такого закона нет, а значит, нет юридических средств отстранения Правительства от должности Президента РФ.

Как уже отмечалось ранее, по мнению автора, даже при падении авторитета Правительства в случае наступления экономического кризиса и прекращения раздач населению благ, результаты плебисцита доверия Правителью на должности Президента РФ будут такими, какие он закажет государственному аппарату, в том числе Центральной избирательной комиссии. Кроме того, в России всегда прекрасно работало правило: «Царь добрый. Бояре супостаты».

¹¹¹ Зыкова Н. С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 30.

¹¹² См.: Стенограмма заседания Государственной Думы от 15 мая 1999 года // Электронная энциклопедия. «Государственная Дума: 1995–1999». Система ГАРАНТ. 2000.

¹¹³ См.: Воробьев В. Как снять Президента // Российская газета. – 2002. – 8 мая. – С. 2.

Всю ответственность за негативные последствия работы государственного аппарата можно снять с Президента РФ и переложить на Правительство РФ, региональные или местные органы власти.

В Основной Закон страны следует записать: «Правитель России решает вопрос о том, кто будет занимать должность Президента РФ. Если Правитель России не занимает должности Президента РФ, то только он может решить вопрос об отстранении лица с должности Президента РФ».

§ 3. Источники реального права, содержащие нормы о статусе Правительства России на современном этапе

Сегодня Правитель России обладает Верховной властью в стране. Он одновременно занимает должность Президента РФ (официального главы государства). Часть его полномочий закреплена в Конституции РФ как полномочия Президента РФ. Конституция РФ октроирована Б. Н. Ельциным и не могла не обеспечивать его единоличного правления. Сегодня полномочия суперпрезидентства достались В. В. Путину.

Конституция РФ, наверняка намеренно, не формулирует норм, обращенных к Президенту РФ как обязывающих. В ней, например, написано, что Президент РФ является гарантом Конституции (ч. 2 ст. 80). Обязанность это или право Президента? Ответственности за нарушение этой нормы нет, если при этом не совершено тяжкого преступления (ст. 93 Конституции РФ). Отсюда вытекает, что это право Президента РФ, которым он может пользоваться, а может нет, особенно если Конституция не выражает его интересов и интересов опекаемого им административного класса.

Многие нормы Конституции РФ, обращенные к Президенту РФ, сформулированы достаточно расплывчато. При желании их можно толковать, как дающие неограниченные полномочия: охрана суверенитета России, ее независимости, государственной целостности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80), определение основных направлений внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80). По мнению автора, В. В. Путин эффективно использует эти полномочия для осуществления Верховной власти, превращения страны в свою вотчину.

Принятые в 2008 г. поправки к Конституции РФ (о переходе на 6-летний срок пребывания на должности Президента РФ)¹¹⁴ обес-

¹¹⁴ Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Российская газета. – 2008. – 31 декабря.

печили конституционную возможность нахождения В. В. Путина на должности Президента РФ до 2024 г., что можно сравнить с продлением полномочий по старой норме Конституции РФ до трех сроков подряд (3 срока по 4 года равны 12 годам).

В некоторых странах правителю приходится прибегать к давлению на представительный орган для того, чтобы расширить свои полномочия.

*Под угрозой разгона парламента, Б. Муссолини в Италии добился от него принятия закона о расширении своих полномочий (3 декабря 1922 года)*¹¹⁵.

Федеральное Собрание России настолько послушно воле Президента, что без всяких угроз принимает все новые и новые **законы о расширении его полномочий**. Оно фактически дописывает гл. 4 Конституции РФ. Ст. 83–90 Конституции РФ сегодня толкуются не как содержащие законченный перечень полномочий Президента РФ, а как содержащие фразу: «и другие полномочия, какие будут угодны Его Величеству». Так, перечень полномочий Президента РФ, изложенный в ст. 83 Конституции РФ, сегодня фактически дополнен пунктом «н»: «представляет Федеральному Собранию кандидатов на должность Председателя Счетной палаты, его заместителей и аудиторов»¹¹⁶; пунктом «о»: «представляет Совету Федерации кандидатов для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителей»¹¹⁷; пунктом «п»: «предлагает представителю органа субъекта Федерации кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации»¹¹⁸.

ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»¹¹⁹ разрешил регионам принимать законы, отменяющие прямые выборы глав региона. Они могут быть заменены выборами главы региона региональным парламентом по предложению Президента РФ.

Часть узаконенных полномочий ему досталась от правления Б. Н. Ельцина (ФКЗ «О Правительстве РФ» 1997 г.).

¹¹⁵ См.: Конституции буржуазных стран. – М.-Л., 1935. – Т. 1. – С. 135–136.

¹¹⁶ ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ» // СЗ РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4844.

¹¹⁷ ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 4 июня. – С. 2.

¹¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ : ФЗ от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 5 апреля. – С. 17.

¹¹⁹ Российская газета. – 2013. – 5 апреля. – С. 17.

Без всякого насилия Правительство России добился гораздо больших полномочий, чем Б. Муссолини в Италии.

Власть Президента России позволяет В. В. Путину дописывать Конституцию РФ с помощью издания своих указов. В ст. 83 Конституции РФ, перечисляющую полномочия Президента РФ по формированию органов власти, фактически введен пункт «р»: «формирует Государственный Совет РФ»¹²⁰. Ст. 86 Конституции РФ фактически дополнена указом Президента РФ пунктом «д»: «производит разделение страны на федеральные округа и формирует органы власти в них»¹²¹. Ст. 90 Конституции РФ дополнена п. 4. «Издает указания»¹²² и поручения»¹²³. Принятие названных правовых актов позволяет Правительству России подменять собой Правительство РФ, лишая его какой-либо самостоятельности, декларированной в Конституции РФ (ст. 10). Например, в 2009 г Президент РФ издал 1753 поручения¹²⁴.

Ч. 3 ст. 90 Конституции требует от Президента не издавать указов и распоряжений, противоречащих Конституции и федеральным законам, но никакой юридической ответственности за нарушение этого требования не существует. Поскольку, как будет показано ниже, в руках Президента-Правителя верховная власть и все другие органы находятся под его контролем, то кто посмеет сегодня поставить вопрос о неконституционности или незаконности указов Президента-Правителя? Тем не менее Правительство старается не принимать указов, открыто и очевидно нарушающих Конституцию РФ. Сегодня, когда в его руках Федеральное Собрание РФ, неконституционные акты проще принимать в виде законов. Президент России не позволяет Федеральному Собранию определять порядок своей деятельности в законах. Он выступает судьей в собственном деле и сам, своими указами, определяет процедуры своей деятельности.

Примерами являются Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Пра-

¹²⁰ О государственном совете РФ : Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

¹²¹ О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе : Указа Президента РФ // СЗ РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

¹²² О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 // СЗ. – 2011. – № 14. – Ст. 1880.

¹²³ О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1996 г. № 1536 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 46. – Ст. 5241.

¹²⁴ См.: Не всегда поручается // Коммерсантъ. – 2010. – 17 марта. – С. 1.

вительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 25 марта 2004 г., утвержденное Указом Президента РФ Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ от 14 ноября 2002 г., Положение о порядке предоставления политического убежища в РФ от 21 июля 1997 г.

В некоторых законах указы Президента РФ включаются в понятие законодательства. Примером является ст. 26 ФКЗ «О Правительстве РФ»¹²⁵.

Поддержку такому расширению полномочий Президента РФ по сравнению с перечнем, данным в Конституции РФ, оказал Конституционный Суд РФ, признавший наличие в Конституции РФ скрытых полномочий Президента РФ¹²⁶, которые он сам открывает для себя и других. Эти положения были развиты в Постановлении Конституционного Суда от 30 апреля 1996 г. № 11-П. Суд решил, что ради реализации конституционных целей Президент РФ может действовать вне рамок закона и сам принимать указы, носящие характер закона, исходя из принципа целесообразности. При этом он не должен открыто нарушать Конституцию и законы¹²⁷. Названные решения Конституционного Суда противоречат принципу верховенства законов, без которого не может существовать правовое государство (ст. 1 Конституции РФ). Об этом сказал в своем особом мнении по последнему делу судья В. О. Лучин¹²⁸. Конституционный Суд РФ объявил, что в регулировании деятельности Президента РФ действует общедозволительный тип регулирования: может делать все, что прямо не запрещено, – что грубо нарушает принцип правового и конституционного государства. Контроль над Конституционным Судом РФ позволяет Правителю направлять процесс толкования Конституции в нужное ему русло. Таким образом, Конституция РФ не сумела стать документом, обеспечивающим ограниченное правление. Ниже будет поставлен вопрос о неограниченности и самодержавности власти Правителя России.

По мере превращения Президента РФ в Правителя России, роль закона приобретают требования, высказанные Президентом РФ в своих посланиях Федеральному Собранию РФ. Послания направляются в соответствии с п. «е» ст. 84 Конституции РФ. Фактически сегодня через послания Президента РФ Правитель раз-

дает указания всем органам власти о том, в каком направлении они должны работать, и подводит итоги своей и их деятельности за прошедший год. Иногда в Послании содержатся указания на то, как должно жить общество. Правитель государства (верховный государственный орган) превращается в господина над всем населением страны, что указывает на патримониальный характер его власти.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ превращается в акт высшей юридической силы (стоит выше закона и Конституции РФ) для аппарата государства, подчиненного Правителю. В СССР решения Политбюро ЦК КПСС оформлялось в виде законов Верховным Советом СССР. Сегодня указания, содержащиеся в посланиях Президента-Правителя, оформляются в виде законов Федеральным Собранием РФ.

В 2008 г. Правитель через Президента Д. А. Медведева дал указания Федеральному Собранию изменить Конституцию РФ. Указание было выполнено в максимально сжатые сроки. Так же оперативно и без обсуждений поправки в Конституцию РФ были приняты в 2014 г.

С. Миронов в своем ежегодном докладе «О состоянии законодательства в Российской Федерации» относил Послание Президента РФ к конституционным основам деятельности всех государственных органов и считал его «по существу, основным документом, устанавливающим приоритеты, цели и задачи деятельности всей системы государственной власти в стране»¹²⁹.

Конституция РФ указывает, что Правительство РФ должно исполнять указы Президента РФ (ст. 115), но фактически оно исполняет требования Правителя-Президента, выраженные в самых разных формах, в том числе в виде распоряжений, указаний, поручений, посланий Президента РФ Федеральному Собранию. Обычно требования, высказанные в послании Президента Федеральному Собранию, затем оформляются в виде поручений¹³⁰. В литературе отмечается, что реализация послания «возлагается в первую очередь на Правительство и подведомственные ему органы». Во исполнение требований Послания Правительство принимает нормативные акты, направленные на их реализацию¹³¹.

¹²⁹ См.: URL: <http://www.mironov.ru/SFDocuments/16857.html> (дата обращения: 27 мая 2011 г.)

¹³⁰ См.: Латухина К. Список президента // Российская газета. – 2009. – 16 ноября. – С. 2.

¹³¹ См.: Зуйков А. Российская модель института президентства по Конституции 1993 года: основные положения // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 5. – С. 42.

¹²⁵ О Правительстве РФ : ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

¹²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 1995.

¹²⁷ Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // Вестник КС РФ. – 1996. – № 3.

¹²⁸ Вестник КС РФ. – 1996. – № 3.

Надо иметь в виду, что положения Послания Президента РФ Федеральному Собранию надо разделять на имеющие обязательную силу и пропагандистские, которые не предназначены для исполнения, или предполагается, что будет производиться имитация их исполнения. Аппарат государства обычно понимает, в какой степени должно быть исполнено то или иное указание Правительства.

Полномочия Правительства и Президента РФ могут содержаться в **неписанных нормах**. Важнейшую роль играет договор с населением о передаче Правителю суверенных прав в обмен на его обязанность содержать население в сносных условиях, выделять ему часть получаемой страной природной ренты. Полномочия Правительства (и Президента РФ) закрепляются в патрон-клиентских соглашениях с представителями высшей бюрократии (отношения сюзеренитета-вассалитета). Вассальный договор между Правителем (В. В. Путиным) и лицом, временно занимающим должность Президента РФ (Д. А. Медведевым), имеет не только историческое значение. Он имеет характер правового прецедента, который можно использовать в будущем (после 2024 г.).

Правовой обычай вождизма во всех странах мира вступал в противоборство с нормами конституций, закрепляющих республиканскую форму правления. «Король умер. Да здравствует король!» – говорил обычай Франции. И французы на протяжении почти всего XIX в. действовали на основании этого обычая, игнорируя нормы своих конституций. На место короля открыто или в завуалированной форме они ставили Наполеона Бонапарта, Луи Наполеон. Сегодня в ряде стран Азии, пишет А. Н. Медушевский, традиционная неограниченная монархия в форме султанизма прикрывается формальным институтом президентства¹³². Россия идет по этому же пути. В ней продолжает действовать тысячелетняя традиция монархического правления. Традиционалистское сознание диктует населению лояльность по отношению к Правителю¹³³ не только в странах Персидского залива, но и в современной России.

Для населения с глубоко укоренившимися вождистскими правовыми установками безразлично, как называется должность правителя и каков его официально декларируемый объем полномочий.

И. В. Сталин являлся «вождем народа» вне зависимости от того, занимал ли он в соответствии с писаным правом должность Председателя СНК или стоял вообще вне писаной иерархии государственных должностей. В свою очередь Президиум Верховного Совета СССР, который являлся по Конс-

¹³² Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2005. – С. 313.

¹³³ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 152.

титущии СССР 1936 г. высшим органом власти в стране, согласно сложившемуся обычаю, не имел никакой реальной власти и лишь оформлял в виде писанных документов волю Правителя.

В коммунистическом Китае отказ Дэн Сяопина в последние годы его жизни от всех официальных должностей вовсе не означал того, что он перестал быть реальным Правителем в этой стране. В Северной Корее после смерти Ким Ир Сена пост Президента страны пустовал 3 года, поскольку в стране царил голод, а согласно конфуцианскому обычаю вступление в должность нового правителя должно сопровождаться хорошим урожаем или подарками подданным. Сын Ким Ир Сена, фактически получивший власть после смерти отца, официально занял должность Президента страны, как только был собран неплохой урожай и в страну поступила международная гуманитарная помощь¹³⁴. Так же и в России население страны продолжало считать В.В. Путина Правителем России, несмотря на то, что он занимал должность Председателя Правительства в 2008–2012 гг. и по Конституции РФ был подчинен Д. А. Медведеву. И наоборот, большинство не рассматривало Д. А. Медведева на посту Президента РФ в качестве настоящего Правителя страны.

С 2007 г. в стране явно стало ощущаться действие **политико-правовой доктрины национального лидера**. В 2008 г. стало ясно, что институт Правительства может быть отделен от института Президента РФ. Правительство может не занимать должность Президента РФ, сохраняя в своих руках Верховную власть

Правовое положение Правительства-Президента России по отношению к слою магнатов выразилось в **судебном прецеденте** осуждения М. Ходорковского и уголовного преследования Гусинского и Березовского. Всем представителям крупного бизнеса дали понять, что нормы периода «семибанкирщины» больше не действуют.

Отсутствие единого закона о Президенте РФ позволяет скрывать (не афишировать) широчайший набор полномочий Правительства, который можно было бы сравнивать с полномочиями абсолютного монарха или восточного деспота. При отсутствии закона о Президенте РФ, перечень полномочий можно расширять, не внося изменений в единый нормативный акт. Конституция РФ требует принимать конституционные законы о Правительстве, о Конституционном Суде, но намеренно не требует принятия конституционного

¹³⁴ См.: Жебин А. З. Эволюция политической системы КНДР в условиях глобальных перемен. – М. : Русская панорама, 2006. – С. 56–57.

закона о Президенте РФ, открывая дорогу для его произвола. Президент не желает, чтобы Федеральное Собрание (даже послушное) определяло рамки его поведения.

Подсчитано, что в руках Президента РФ сосредоточено примерно 80 % властных полномочий на федеральном уровне. При данном положении нельзя всерьез говорить об эффективном функционировании системы сдержек и противовесов, пишет Е. В. Белкин¹³⁵. А. В. Зуйков говорит о «компетенционной экспансии» Президента РФ, под которой он понимает «очевидное внеконституционное расширение полномочий Президента с превышением пределов компетенции за счет компетенции других институтов. Данное явление имело место на всем протяжении существования российского института президентства, но в три этапа, отличавшихся воздействием различных факторов, целями, условиями и, что принципиально, способами расширения президентских полномочий: 1991–1993 гг.; 1994–1999 гг.; 2000–2009 гг.»¹³⁶.

Нормы официального и реального права могут вступать в конфликт, который разрешается Правителем, как реальным законодателем России.

Россия ничем не отличается от стран Африки, где, как утверждают все исследователи, формальные нормы часто не действуют.

*Хотя каждая африканская страна имеет конституцию, закрепленные в писаном праве процедуры, устанавливающие формальные ограничения для исполнительной власти, персональные отношения являются более важными, пишут исследователи Африки. Решения лидера будут всегда иметь преимущества над писаным правом, в том случае если они вступают в противоречие. Здесь нормы не оформляют поведение лидеров. Поведение лидеров превосходит нормы*¹³⁷.

В Основном Законе страны следует записать: «Правитель действует в рамках Конституции и закона только до тех пор, пока считает это нужным. Он волен изменять Конституцию и закон по своему усмотрению. Правитель может регулировать свои отношения с обществом и государственным аппаратом посредством правовых прецедентов, нормативных договоров, правовых доктрин. Полномочия Правителя могут регулироваться правовым обычаем».

Статьи Конституции РФ в современной России, по мнению автора, не действуют или соблюдаются только формально.

¹³⁵ В статье: Зыкова Н. С. Указ. соч.

¹³⁶ Зуйков А. В. Политика в рамках права: «правила игры» для Президента // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 30.

¹³⁷ См.: Deniel N. Posner, Deniel J. Young The institutionalization of political power in Africa // Journal of Democracy. – 2007. – V. 18. – Iss. 3. – P. 126–127.

§ 4. Правитель России и государственный аппарат

В неправовом государстве **основой власти** является не право, а **находящийся в распоряжении властного субъекта аппарат государства**. Усиление Верховной власти происходит вместе с усилением роли подчиненного ей аппарата. Это может быть аппарат гражданских служащих, армия или полиция.

*«Император не может обойтись без посредников», – пишет Л. Е. Шепелев*¹³⁸.

*Средневековые монархи были слабы, поскольку не имели в своем распоряжении развитой государственной машины. Фридрих Барбаросса в свое время принял налоговые законы, но не мог их реализовать, так как не имел штата финансового управления (сборщиков налогов). Он не мог собрать ни одного из объявленных им налогов*¹³⁹.

*Расширение власти императора Клавдия в Древнем Риме сопровождалось ростом канцелярского аппарата, который формировался из вольноотпущенников императора и расширением прав императорских прокураторов на местах. Ему удалось создать мощный административно-бюрократический аппарат*¹⁴⁰.

И. В. Сталин пришел к власти, опираясь на чиновничий аппарат квазипартии, став генеральным секретарем партии. Таким образом он сумел переиграть своих противников, которые делали ставку на популярность среди рядовых членов партии, на свои ораторские способности.

*«...Никакая единая воля, единоличная или коллективная, не может обладать свойством вездесущия, а потому необходимо нуждается в воспопобляющих ей органах», – писал Л. А. Тихомиров*¹⁴¹.

В Основном Законе страны следует записать: «Объем власти Правителя определяется силой государственного аппарата, находящегося в его подчинении».

¹³⁸ Шепелев Л. Е. Чиновный мир России. XVIII – начало XX в. – СПб. : Искусство – СПб, 2001. – С. 38.

¹³⁹ См.: Берман Г. Дж. Западная традиция права: Эпоха формирования. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1994. – С. 460.

¹⁴⁰ См.: История Древнего мира. Древний Рим ... С. 318, 319.

¹⁴¹ Тихомиров Л. А. Монархическая Государственность. – М. : ГУП «Облиздат» : ТОО «Алир», 1998. – С. 60.

4.1. Принципы построения механизма государства в России

Обеспечение власти Правительства требует от него соблюдать ряд принципов формирования государственного аппарата. Важнейшим из них является **единство** государственного механизма, а не разделение властей, как сказано в ст. 10 Конституции РФ. Все органы власти, все чиновники должны подчиняться единой воле Верховной власти, сосредоточенной в руках Правительства. Государственный аппарат должен представлять собой единый механизм (машину), за рулем которой находится Правительство.

Для того чтобы аппарат государства служил Правительству, он должен **формироваться сверху вниз**. Для этого устраняется федерализм, местное самоуправление (об этом будет сказано в гл. 5 и 6 данного раздела) и публичная политика. Каждое должностное лицо является номенклатурой какого-то вышестоящего лица, а не случайно пришедшим со стороны (по воле каких-то избирателей) человеком. В подборе кадров соблюдается строгая иерархия. Как уже было показано выше, даже депутатский корпус от оппозиции подвергается согласованию с каким-нибудь начальником (с Администрацией Президента РФ, главой региона, главой муниципалитета).

Как известно, при В. В. Путине резко возросла **централизация** государственного аппарата. Важным шагом в этом было фактическое устранение выборности глав регионов (2004 г.), превращение их из публичных политиков в чиновников, заместителей Правительства. Введение формальных выборов глав региона (с 2012 г.) не изменило ситуацию. Они остаются заместителями Правительства в регионе.

Следующим важнейшим принципом является подбор кадров на основе **преданности Правительству** и административному классу.

В царский период развития России никто не скрывал правило: «Все высшие и нижние... воинского чина люди суть, кто бы они ни были» всегда обязаны «наивысшее и единое свое намерение к службе его царского величества, яко самовластного монарха, от своих государств и земель употребить»¹⁴². Сегодня оно действует, так же как в СССР, только как неписаная норма государственной жизни.

«...Под прикрытием примата политических признаков при подборе кадров Сталин создал ситуацию, в которой автоматически вся новая номенклатура оказывалась преданной лично ему», – пишет М. Восленский¹⁴³.

¹⁴² См.: Кодан С. В. Юридическая политика Российского государства в 1800–1850-е гг.: деятели, идеи, институты. – Екатеринбург, 2005. – С. 34.

¹⁴³ Восленский М. Указ. соч. С. 212.

Следует провести специальное исследование, насколько сегодня названная норма императивна или имеет только рекомендательный характер? Назначение на должности глав регионов не членов «Единой России» (в 2016 г. должность главы Кировской области по воле Правительства занимал представитель оппозиционного движения Н. Белых) говорит о том, что из нее делаются исключения.

В условиях персонального правления, как отмечают исследователи африканских стран, подбор кадров на высшие и даже средние должности в аппарате государства происходит по критерию их лояльности правителю из единственной квазипартии бюрократии, из сформировавшейся клиентелы¹⁴⁴.

В России принадлежность к «Единой России» также является гарантом преданности Правительству.

Царским указом от 10 апреля 1667 г. был законодательно установлен порядок приведения к присяге государственных служащих перед вступлением в должность. Предписывалось «Стольников, и Стряпчих, и Дьяков, и Жильцов, кого Он, Великий Государь, в который чин пожалует, приводить к вере в тех числах, кто в котором будет пожалован, а не быв у веры ... никаких дел не делать...»¹⁴⁵.

Сегодня с лицом, являющимся номенклатурой Правительства (например, председатель областного суда), перед назначением его на должность в Администрации Президента РФ проводится встреча, на которой выявляется отношение кандидата к Правительству и существующему строю (замена присяги). Вполне возможно, что от кандидата требуется получение каких-либо обязательств перед Правительством. Проверка кандидата на лояльность Правительству позволяет избавляться от тех, кто не готов ему служить. Хотя таких, наверное, нет.

Обращение к царю у древних майя осуществлялась в формуле: «Я – твой человек»¹⁴⁶. Сегодня некоторые чиновники так же открыто объявляют, что они люди Правительства и готовы выполнять все его приказы.

Личная преданность должностных лиц Правительству, вне зависимости от того, в каком органе они работают (судьи, прокуроры, депутаты), обеспечивается раздачей им рангов и наград.

¹⁴⁴ См.: Kamrava Mehran Politics and Society in the Third World. – London and New York : Reutledge, 1993. – P. 18.

¹⁴⁵ См.: Верховуров Ю. И. Развитие российского законодательства о гражданской службе во второй половине XVI и в XVIII в. // Правоведение. – 2003. – № 6. – С. 177.

¹⁴⁶ См.: Беляев Д. Д., Пакин А. В. Указ. соч. С. 129.

Николай I увидел в системе чинов, получаемых по выслуге лет, ограничения власти абсолютного монарха и возможности приобретения чиновничеством какой-то самостоятельности, превращения их в независимую от царя касту¹⁴⁷. Однако граф С. С. Уваров убедил царя, что, с другой стороны, производство в чины имеет фантастическую силу над чиновниками и может служить инструментом власти царя и других начальников, которые ничего им не стоят¹⁴⁸, ибо это не материальные блага, а всего лишь знак милости к тому или иному чиновнику. Выдача чинов, орденов, почетных званий позволяет поощрять усердие чиновников и экономить деньги казны, так как она может меньше платить своим чиновникам, чем они могли бы получать в частном секторе¹⁴⁹.

Конституция РФ дает возможность Правителю-Президенту осуществлять подбор кадров по своему усмотрению. Хотя во многих случаях (ст. 83) Президент РФ только предлагает кандидатов на те или иные должности, но при современном состоянии Федерального Собрания РФ ему ничто не мешает везде расставлять лично преданных ему людей. Законодательство значительно расширило перечень кадровых полномочий Президента-Правителя. Кроме того, он сам придумывает новые должности, учреждая их своими указами, а затем производит назначения на них (например, члены Государственного Совета). Возникла масса неписаных норм, расширяющих перечень должностей, которые стали номенклатурой Правителя и Администрации Президента РФ.

К примеру, судя по имеющимся сведениям, должность члена Совета Федерации сегодня является не номенклатурой региональных органов власти, а номенклатурой Правителя и Администрации Президента РФ (об этом ниже).

«Кадры решают всё», – считал И. В. Сталин. «Эти кадры, – пишет М. Восленский, – он старательно изучал, просеивал через сито своих интересов и расчетов, размещал их на различных уровнях номенклатуры, как композитор ноты на нотной линейке, чтобы возникла нужная ему симфония. Рассказывают, что картотеку на наиболее интересующих его по тем или иным соображениям людей Сталин с первой половины 20-х годов вел сам, не допуская к ней даже своего секретаря»¹⁵⁰. Судя по результатам, можно предположить, что бывший работник КГБ и его подчиненные в Адми-

¹⁴⁷ См.: Оболонский А. На государевой службе: бюрократия в старой и новой России. – М., 1997. – С. 14.

¹⁴⁸ Там же.

¹⁴⁹ Там же. С. 14–15.

¹⁵⁰ Восленский М. Указ. соч. С. 212.

нистрации Президента РФ из того же органа уделяют работе с кадрами не меньше внимания.

В литературе отмечается засилье в аппарате государства выходцев из органов тайной полиции, из так называемых «питерских».

Достаточно часто правители доверяют власть тем, кого знают с детства, с кем учились или работали ранее, кого хорошо знают и кому могут доверять.

Думный дворянин Н. М. Зотов, бывший учитель царя Петра I, был назначен им начальником финансово-ревизионной Ближней канцелярии¹⁵¹. Александр I назначил обер-прокурором Синода своего друга детства князя А. Н. Голицина¹⁵².

Ранее уже заходила речь о том, что всякий правитель, стремящийся к единоличной власти, вынужден придерживаться правила, по которому следует постепенно устранять от власти тех лиц, которые поставили его на должность или помогли ему в первые годы его правления и, в силу этого, обрели слишком значительную власть. Сподвижники, ставшие аристократами, заменяются безродными (не имеющими давних связей с Правителем), но верными людьми, у которых нет иной опоры, чем сам Верховник.

Император Древнего Рима Нерон передавал бразды правления в руки своих вольноотпущенников, бывших рабов¹⁵³. Известно, что «сильные правители» Японии (Каму, Сага, Уда, Дайго, Мураками, Итидзё, Госанддзё, Сиракава, Тоба и др.), к великому недовольству родовой аристократии, опирались на таких людей, которые им и только им были обязаны своим положением при дворе, благодаря чему поддерживали желаемое равновесие сил, служившее предпосылкой их господства»¹⁵⁴.

Наш Правитель избавился от Б. Березовского, А. Чубайса, М. Касьянова в течение 4 лет после прихода на должность Президента РФ. Затем постепенно ушел в тень Н. Патрушев. В 2012 г. потерял высокую должность И. И. Сечин. Московку отдал С. Собянину – человеку из Тюмени. Место старого царедворца В. Суркова в Администрации Президента РФ занял человек из Саратова – В. Володин¹⁵⁵. Полномочным предста-

¹⁵¹ См.: Правящая элита Русского государства IX – начала XVIII в. : очерки истории. – СПб. : Дмитрий Буланин, 2006. – С. 481.

¹⁵² См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 152.

¹⁵³ См.: История Древнего мира. Древний Рим ... С. 325.

¹⁵⁴ См.: Государь и подданные в древней и раннесредневековой Японии // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М. : Институт Африки РАН, 2009. – С. 189.

¹⁵⁵ См.: Барабанов И, Синергиев И. Круги влияния Вячеслава Володина, «второго Суркова». – URL: <http://www.rospress.com/government/12191/> (дата обращения: 15 августа 2013 г.).

вителем Президента в Уральском федеральном округе стал начальник цеха уральского завода, заявивший о своей беспредельной преданности Правителю.

Формирование аппарата государства по принципу личной преданности Правителю приводит к недостаточному его профессионализму. Но чем-то ради сохранения власти приходится жертвовать.

*В рескрипте министру внутренних дел В. П. Кочубею 1 августа 1822 г. о закрытии всех тайных обществ в государстве от всех чинов требовалась подписка, что они не принадлежат ни к одному тайному обществу или масонской ложе. 7 ноября 1850 г. был издан закон, который давал право начальству увольнять тех, кто политически неблагонадежен, по своему усмотрению*¹⁵⁶.

В современной России борьба за благонадежность чиновников ведется по большей части на основе неписаных норм.

Расстановка верных Правителю людей на все важные посты в государственных органах позволяет ему **устранять принцип разделения властей и нейтрализовать нормы Конституции** и законов. Одни верные ему люди могут нарушать законы, другие – закрывать глаза на эти нарушения. Никто не накажет за нарушение закона, если оно совершено на пользу Правителю.

Реальные полномочия органов власти российского государственного аппарата определяются не Конституцией РФ и законами, а **волей Правителя**, его интересами и целями. Реальная власть может принадлежать субъектам, о которых ничего не сказано в Конституции и законах (Двор, фавориты), или органам, которые по Конституции и законам не имеют власти (Администрация Президента РФ, уполномоченные Президента РФ).

*Власть человека при авторитарном лидере Африки зависит от доступа к лидеру, близости к нему, зависимости от него, пишет Н. Д. Косухин*¹⁵⁷.

Властные полномочия органа государства определяются тем, насколько он полезен для Правителя, может ли он доверять ему (его руководству).

Исследователи отмечают, что автократы сознательно ослабляют органы власти, которым не доверяют, и усиливают те, на которые могут опереться.

Так, в Ливии Муаммар Каддафи скупо финансировал армию до тех пор, пока командование наиболее подготовленных

*и лучшие других экипированных подразделений не перешло к его сыновьям»*¹⁵⁸.

В начале нулевых годов Федеральное Собрание РФ не было послушно Правителю. Все его попытки расширить свои контрольные полномочия наткнулись на противодействие со стороны Президента РФ. После того как оно стало вполне управляемым, полномочия его были расширены (получение права заслушивать отчет Председателя Правительства России, права на парламентское расследование). Правитель уверен, что эти полномочия не будут использованы против него.

Реальные полномочия органов власти в современной России очень часто не имеют ничего общего с формально декларируемыми в Конституции и законах.

Например, как будет показано ниже, Федеральное Собрание РФ является не законодательным, а всего лишь законо-регистрационным органом.

Конечно, пока аппарат Российского государства не идеален с точки зрения подчинения названным принципам, но действие их усиливается. Пока Правитель находится у власти только 16 лет. В следующие 20 лет он доведет действие названных принципов до идеала.

Подробно об этих принципах организации власти будет сказано ниже.

С личностью Правителя и особенностями российского общества связано действие принципа **ручного управления** государственным механизмом. Вместо норм Конституции и законов отношения между Правителем и его подчиненными регулируются на основе индивидуального договора.

Пока Совет Федерации РФ возглавлял С. Миронов, действовали одни правила. С приходом на эту должность В. Матвиенко все изменилось. Если Совет безопасности возглавляет «свой человек», то роль его возрастает. С назначением на эту должность какого-либо «ссылного» чиновника, его роль уменьшается.

Даже в условиях послушного Федерального Собрания неудобно изменять нормы законов в зависимости от изменяющейся воли Правителя. Нормы неписаных договоров менять легче.

Этот принцип не идеален с точки зрения подчинения государственной машины единому руководству. Прусские короли предпочитали управлять государственной машиной с помощью норм права, создав регулярное полицейское государство.

¹⁵⁶ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 112–113.

¹⁵⁷ См.: Современные африканские лидеры ... С. 17.

¹⁵⁸ Уэй Л. Уроки 1989 года // Pro et contra. – 2012. – № 1–2. – С. 87.

Статья 3 Конституции СССР 1977 г. гласила: «Организация и деятельность Советского государства строится в соответствии с принципом демократического централизма...»

Нормой Основного Закона России является: «Организация и деятельность Российского государства строятся в соответствии с принципом бюрократического централизма: подчинения единого государственного механизма Правителю России, формирование всех органов власти сверху вниз на основе преданности Правителю и административному строю. В стране введено “ручное управление”. Принцип разделения властей декларируется, но не реализуется».

4.2. Органы обеспечения власти Правителя

Конституция РФ лишь упоминает об органах, обеспечивающих работу Президента РФ, предоставляя ему самостоятельно определять их правовое положение.

В условиях усиления власти Президента-Правителя вокруг него формируется система субъектов, приобретающих власть подчас гораздо большую, чем конституционные органы власти.

4.2.1. «Дружина», Двор Правителя России

С точки зрения реального государственного права интересным и ключевым субъектом его является окружение Правителя. В княжеский период – это дружина князя.

«Хороший князь по современным понятиям, – пишет С. М. Соловьев, – не отделял своих выгод от выгод дружины, ничего не щадил для последней, ничего не откладывал собственно для себя; жил он с нею в братском, задушевном кружку, не скрывая от нее имения, не тая дум своих, намерений. “Князь! – говорит дружина Мстиславу Изяславичу, – тебе без нас нельзя было ничего ни замыслить, ни сделать, а мы все знаем твою истинную любовь ко всей братьи”. Отказ советовать с дружиной воспринимается летописцем как нарушение нормы. Осуждая Святослава, он пишет: «...а лучшим мужам думы своей не объявил»¹⁵⁹.

Данная цитата подталкивает к вопросу о том, какие отношения у Правителя со своим окружением («дружиной», «боярами»). Принимает ли он важнейшие решения по управлению страной самостоятельно или обязан советоваться с ним. При современной закрытости высшего государственного аппарата выявить полное содержание действующей сейчас нормы невозможно. От ответа на

¹⁵⁹ Соловьев С. М. Сочинения : в 18 кн. – Кн. II. История России с древнейших времен. – Т. 3–4. – М. : Мысль, 1988. – С. 18.

этот вопрос зависит вывод о том, какую форму правления мы имеем: монархию или олигархию.

Окружение правителя неоднородно.

Старейшая дружина в Древней Руси состояла из бояр, – пишет С. М. Соловьев¹⁶⁰. «...дружина состояла из трех частей: бояр, гридьбы и пасынков». «Третий отдел дружины, служня, слуги княжеские, живущие при нем, в доме, на севере начинает носить название двора, дворян»¹⁶¹.

Эта норма заставляет нас ставить вопрос о составе современного окружения Правителя, о той власти, которую они имеют. Кого из них можно называть «боярами» (на 2016 г., наверное, это С. Б. Иванов), а кто относится к «дворне», «дворянам»?

Описывая характер норм государственного права при Георге III в Англии, А. Д. Градовский говорит о мощном влиянии «друзей короля» на правительство Англии¹⁶².

В царской России ближайшее окружение Правителя стало составлять Двор правителя, общество двора¹⁶³. Конечно, это достаточно неопределенный субъект права, но с точки зрения понимания механизмов власти очень важно представлять себе, кто входит в состав этого коллективного субъекта (не более неопределенного, чем государство, акционерное общество), кто его члены, кого Правитель включил в его состав, кого изгнал. Некоторые политологи Двор Правителя России называют на советский лад – «Политбюро». Внутри его, в соответствии с нормами жизни КПСС, они выделяют «членов Политбюро» и «кандидатов в члены Политбюро»¹⁶⁴.

Поговорка «Свита играет короля» точно указывает на то, что определение основных направлений внутренней и внешней политики государства, предусмотренное в качестве полномочий Президента РФ в Конституции РФ (ч. 3 ст. 80), производится теми, кто входит в состав Двора Правителя: консерваторы, либералы, умеренные.

Например, смена состава придворных при Александре I определяла полное изменение направления политики государства.

В 1996 г. в окружении Б. Н. Ельцина шла борьба между двумя «партиями». Одни выступали за отмену выборов Президента РФ, а другие – на формальном соблюдении норм Конс-

¹⁶⁰ Соловьев С. М. Указ. соч. С. 18–19.

¹⁶¹ Там же. С. 19.

¹⁶² Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав ... С. 119.

¹⁶³ См.: Кондратьева Т. Кормить и править: О власти в России XVI–XX вв. – М., 2006. – С. 23.

¹⁶⁴ См.: Доклад «Минченко консалтинг» ...

титущии. Победили в воздействии на сознание Б. Н. Ельцина вторые. А могло бы произойти все иначе.

Политологи пытаются отслеживать процесс включения тех или иных лиц в состав Двора Правителя и исключения их из его состава¹⁶⁵.

Важным для судьбы России было исключение из состава Двора Правителя В. Суркова, от которого в значительной степени зависела внутренняя политика Российского государства, его отношение к конституционным свободам (реализации ст. 29, 30, 31, 32 Конституции РФ).

Отказ от движения к капитализму и опора на феодальные лены в форме государственных корпораций во многом связана с позицией давнего друга Правителя И. И. Сечина. Хотя он и лишен официальной власти, но, видимо, продолжает оказывать влияние на принятие решений Правителем. Попытки Д. А. Медведева покончить с этими проявлениями феодализма не имели успеха.

Отказ от политики либерализма в экономике можно связывать с исключением из состава Двора Г. Грефа, который выступал за монополизацию «Газпрома»¹⁶⁶.

Место человека внутри Двора обычно определяется тем, **имеет ли он доступ** к уху Правителя.

Так, звание генерал-адъютант и статс-секретарь в царской России имели такую ценность, что носители их имели право самостоятельных всеподданнейших докладов, т. е. могли оказывать влияние на важнейшие государственные дела¹⁶⁷.

Чиновники Администрации Президента РФ сегодня имеют больше власти, чем министры Правительства, поскольку они «ближе к уху» Правителя, имеют право «всеподданнейшего доклада».

Обычно Двор Правителя **расколот на борющиеся между собой кланы**.

Исследователи отмечают: как в любом монархическом государстве в Северной Корее при дворе Ким Ир Сена было три партии. Одну возглавлял его сын Ким Чен Ир. Вторую – вторая жена Ким Ир Сена со своими детьми. Третью – родственники по отцовской и материнской линиям¹⁶⁸. Еще одну группу в руководстве страны составляли так называемые

«партизаны» – соратники Ким Ир Сена по борьбе с Японией в 30–40-е гг. и их родственники¹⁶⁹.

Как уже отмечалось ранее, в состав Двора Правителя России входили в основном «питерские», бывшие однокурсники Правителя, его коллеги по работе в КГБ, в мэрии Санкт-Петербурга. Сегодня он отдаляет их от себя (в числе ближайшего окружения на момент работы над этой книгой в 2016 г. «из родовитых бояр» остался только С. Б. Иванов) и набирает «неродовитых дворян», обязанных лично ему своим возвышением и не способных возвыситься до него, как его прежние товарищи, которые могли входить в его кабинет без доклада. Все руководство Администрации Президента РФ (кроме главы Администрации) сегодня состоит из ранее никому не известных «дворян неродовитого происхождения» (никогда ранее с Путиным не учились, не работали).

Ранее перечисленные группы составляли борющиеся между собой за влияние на Правителя и в стране партии: «партия силовиков» и «партия питерских юристов». Силовики также разделялись на две большие группы¹⁷⁰. Интересы этих группировок, по мнению автора, в большей степени определяют развитие страны, чем воля народа, выраженная через парламент.

Как отмечал В. Никонов, «по многим вопросам такой внеинституциональный центр власти, как ближайшее окружение Ельцина, которое принято было называть “семьей”, играло куда большую роль, чем все предусмотренные Конституцией институты вместе взятые»¹⁷¹.

Обычно Правитель поддерживает внутри Двора **борьбу кланов**, над которыми он стоит и осуществляет функции арбитра.

Политологи пишут: «Путин внимательно следит за тем, чтобы ни одна из групп не приобретала чрезмерного влияния. Можно вспомнить, как в 2006 г. произошел ряд отставок, призванных ослабить группу Игоря Сечина (уход с поста генерального прокурора Владимира Устинова, отставки ряда высших чинов в ФСБ и топ-менеджеров в ТЭК), однако, несмотря на это, И. Сечин сохранил позицию одного из самых доверенных лиц президента. Поэтому процесс ослабления группы Д. Медведева, начавшийся с отставок его креатур в силовых структурах и продолжившийся имиджевыми поте-

¹⁶⁵ См.: Доклад «Минченко консалтинг» ...

¹⁶⁶ Там же.

¹⁶⁷ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 110.

¹⁶⁸ См.: Жебин А. З. Указ. соч. С. 58.

¹⁶⁹ Жебин А. З. Указ. соч. С. 58.

¹⁷⁰ См.: Мухин А. А. Невский – Лубянка – Кремль. Проект-2008. – М.: Центр политической информации, 2005.

¹⁷¹ Никонов В. Путинизм // Современная российская политика: курс лекций / под ред. В. Никонова. – М., 2003. – С. 37.

рями премьер-министра в связи с отменой ряда его инициатив и атакой на позиции ориентированных на него бизнес-структур, будет остановлен в тот момент, когда В. Путин сочтет, что потенциал этой группы сведен к уровню, обеспечивающему межэлитный баланс. При возникновении внутриаэлитных конфликтов действующий президент имеет обыкновение наносить симметричные удары по обоим полюсам конфликта (возможно, недавний уход с поста заместителя министра энергетики Павла Федорова, ориентированного на И. Сечина, должен симметрично компенсировать ослабление группы Д. Медведева)»¹⁷².

На современном языке спорта, Двор Правителя иногда называют его командой.

Имеет значение, каким способом Правитель исключает из состава Двора «родовитую аристократию» и иных, потерявших доверие, придворных («бояр»). Иван Грозный их казнил. Чтобы обезопасить себя от сводных братьев от второй жены отца, Ким Чен Ир держал их за границей на различных дипломатических должностях¹⁷³. В. Суркова сначала отправили на работу в Правительство России, а затем убрали и оттуда. И. И. Сечина (в 2016 г. возглавлял «Роснефть»), Г. Грефа (в 2016 г. возглавлял «Сбербанк») направили на хозяйственную работу. Так делал Н. С. Хрущев с членами Политбюро, которые пытались свергнуть его.

Поскольку в России значительная доля общественных благ распределяется не на основе рыночной конкуренции, а по воле Правителя, то от места лица внутри Двора зависят его доходы, доходы его вассалов. Близость к королю означают покровительство и привилегии, отмечают исследователи французской монархии¹⁷⁴.

*«Самодержец устанавливал более или менее личные и прямые контакты с придворными, – пишет Т. Кондратьева о российском самодержавии. – Его покровительство было неотделимо от его харизмы. Близость к царю, возможность видеть «светлые царевы очи» имели огромное значение в вопросе о важности и чести службы»*¹⁷⁵.

Правитель, концентрируя в своих руках законодательные, высшие исполнительные и высшие судебные функции, распределяет их, прежде всего, между членами своего Двора, поскольку сам он не может быть в курсе всех событий. Часто встает вопрос о том, доложили ли придворные Правителю о каком-либо факте или нет?

¹⁷² См.: Доклад «Минченко консалтинг» ...

¹⁷³ См.: Жебин А. З. Указ. соч. С. 59.

¹⁷⁴ См.: Ладюри Э. Указ. соч. С. 76.

¹⁷⁵ Кондратьева Т. Указ. соч. С. 24–25.

Сам он решил какой-то вопрос, или от его имени этот вопрос решили его придворные?

*Франкский король в VII в. сосредоточил в своих руках все функции государственного управления, центром которого стал королевский двор. Власть короля основывалась на том, что он был крупнейшим держателем земли и мог содержать многочисленную, лично преданную ему дружину. Государством он управлял как личным хозяйством, дарил приближенным земли, произвольно распоряжался государственными доходами*¹⁷⁶.

Контроль над Федеральным Собранием РФ позволяет Правителю России самостоятельно определять размер бюджетных расходов на содержание своего Двора. Сегодня расходы на Администрацию Президента РФ превышают расходы на содержание Государственной Думы с ее 450 депутатами и их помощниками.

Важным является выявление норм взаимоотношений между Двором (его отдельными членами) и официальными органами власти.

*Председатель Совета Министров С.Ю. Витте писал об одном из представителей придворной камарильи Николая II, дворцовом коменданте Д. Трепове, что он «являлся как бы безответственной главою правительства, а я ответственным, но мало влиятельным премьером». «Трепов давал советы царю по всем вопросам политики, составлял для него проекты и даже тексты царских резолюций, был инициатором смещения неугодного ему первого председателя Совета министров С. Ю. Витте и инициатором назначения другого главы правительства – И. Л. Горемыкина»*¹⁷⁷.

Приблизительно такие же отношения возникают сегодня между формально безвластными приближенными Правителя, составляющими руководство Администрации Президента РФ и членами Правительства РФ. Этому способствует Конституция РФ, и ФКЗ «О Правительстве РФ», которые подчиняют ряд министров непосредственно Президенту РФ. От имени Президента-Правителя властные распоряжения отдают его приближенные.

Подчас люди, ближайшие к Правителю, захватывают власть после его смерти.

*Так, власть в Туркмении после смерти С. Ниязова захватил его лечащий врач, который по совместительству являлся министром здравоохранения*¹⁷⁸.

¹⁷⁶ См.: История средних веков : в 2 т. – Т. I. Учебник для вузов по специальности «История». – М. : Высшая школа, 1990. – С. 95.

¹⁷⁷ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 335.

¹⁷⁸ См.: Соловьев В. Указ. соч. С. 4.

В монархических странах большое место в жизни государства имеют внутриворцовые правила, детально регулирующие различные стороны придворной жизни¹⁷⁹. Они определяют процедуры принятия важнейших, в том числе законодательных, решений. Государственное право считает своим предметом нормы регламентов палат парламента, но не уделяет должного внимания нормам жизни Двора. От того, какие вопросы докладываются Правителю, кого к нему допускают, а кого нет, может зависеть судьба многих людей и даже страны. Конечно, изучать писанные регламенты легче, чем неписанные нормы придворной жизни. Как известно, у нас «ищут там, где светлее, а не там, где потеряли».

Правитель выводит свое окружение из под действия законов. Они получают иммунитет от привлечения к юридической ответственности, который может быть снят только самим правителем.

Своим указом Петр III сделал Корфа «персоной, состоящей единственно под ведением его величества»¹⁸⁰.

Люди Двора перемещаются вместе с Правителем, занимая разные официальные должности. Пока Правитель занимал должность Президента РФ, придворные, в основном, занимали должности в Администрации Президента РФ. При переходе Правителя на должность Председателя Правительства РФ в 2008 г., придворные заняли должности министров Правительства. Затем, в 2012 г., они вновь переместились в Администрацию Президента РФ.

Итак, нормой Основного Закона России является: «Правитель осуществляет правление страной через свой Двор, состав которого определяет по собственной воле. Деятельность Двора определяется его внутренними правилами».

4.2.2. Совещательные органы при Правителе России

Обычно внутри Двора выделяется Совет при Правителе из лично преданных и особо доверенных лиц. Он может иметь формальный, полупоформальный и неформальный характер.

И. А. Александров пишет: «Во всех монархиях Залива сохраняется такой традиционный орган династического правления, как «семейный совет». Однако, как правило, он не фигурирует в текстах конституций или основополагающих документах, регулирующих механизм управления в этих странах»¹⁸¹.

¹⁷⁹ См.: Грачев М. В. Государь и подданные в древней и средневековой Японии // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – С. 174.

¹⁸⁰ См.: Наумов В. Петр III // Романовы. Исторические портреты. – М.: Армада, 1997. – С. 575.

¹⁸¹ Александров И. А. Указ. соч. С. 148.

Василий III рядом с боярской думой завел «особый интимный кабинет из немногих доверенных лиц, с которыми предвзвешенно обсуждал и даже предрешил государственные вопросы, подлежащие восхождению в боярскую думу», – пишет В. О. Ключевский¹⁸².

Молодой Иван IV создает «избранную раду» – совет, получивший господство в боярской думе и вообще в центральном управлении¹⁸³.

Население сегодня может посмотреть в справочном материале, кто входит в депутаты Государственной Думы РФ, но для него остается секретом, кто на самом деле определяет судьбу России, кто входит в состав «интимного кабинета», кто, например, решал вопрос, присоединять Крым к России или нет? Политологи могут только гадать, вхож тот или иной человек в состав приближенных Правителя или нет. Состав «интимного кабинета» меняется по воле Правителя.

Можно предположить, что в высший Совет при Правителе-Президенте входят сегодня (2016 г.) руководители Администрации Президента РФ, некоторые помощники Президента, Д. А. Медведев, И. И. Сечин, С. Иванов.

Представление о неформальном совете при Правителе России можно сделать на нескольких примерах из истории России

Указом от 17 января 1769 г. Екатерины II создала Совет при высочайшем дворе. Он строился на фаворитарной основе из «тех, коих ея императорское величество по временам призывать будет». Совет собирался по ее велению и в том составе, в котором она повелит в форме неформальных собраний высших сановников, отобранных на принципе личной преданности. Он не получил статуса постоянно действующего учреждения¹⁸⁴.

Внешне Негласный комитет Александра I также не имел формы организации государственного учреждения. Члены его собирались в комнатах в Зимнем дворце. Именно здесь были намечены проекты реформ государственного аппарата¹⁸⁵.

Во время правления Сталина вокруг него собиралась так называемая «питейная компания», в которую входили только близкие к нему люди. Они собирались в кремлевской квартире или на «ближайшей даче Сталина, пили, ели и одновременно

¹⁸² Ключевский В. О. Указ. соч. С. 613.

¹⁸³ Там же. С. 624.

¹⁸⁴ См.: Кодан С. В. Юридическая политика Российского государства в 1800–1850 гг.: деятели, идеи, институты. – Екатеринбург, 2005. – С. 39.

¹⁸⁵ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 122.

обсуждали важнейшие вопросы государственной жизни. «...Именно обеды и ужины ближайшего круга Сталина являлись своего рода кухней принятия политических решений», – пишет О. Ю. Галечкова¹⁸⁶.

Сегодня государственные дела могут решаться в рамках негласных советов, собирающихся на одной из дач Правителя, во время рыбалки, на охоте, в бане.

Как известно, киевские князья сплавивали дружину в ходе совместных трапез.

Отмечается, что влияние на главу государства его безответственного окружения бывает достаточно вредным, так как советники не отвечают за результаты решений, принятых по их совету. Они всегда могут свалить ответственность за вредные результаты на чиновников, исполнявших решение¹⁸⁷.

Для того чтобы понять, каковы полномочия Совета при Правителе, можно обратиться к примеру семейных советов при монархах Персидского залива.

И. А. Александров пишет: «Семейный совет способствует снятию напряжения между различными ветвями клана, намечает схему персонального распределения ключевых постов в правительстве и госаппарате, предусматривает характер и размеры льгот членам правящей династии. Он исподволь влияет на экономическую политику правительства, особенно в нефтяной сфере, принимая решения о преференциях для родственников, занимающихся частным бизнесом, назначает персональные денежные пособия в зависимости от занимаемого места в клановой иерархии. Тем самым этот орган играет важную роль в сбалансировании ситуации в правящем семействе и оберегает его от ослабления позиций. В принципе срабатывает инстинкт социально-политического сохранения, когда общесемейные стратегические интересы остаются преобладающими»¹⁸⁸.

Поскольку заседания Совета при Правителе России закрыты, то можно только догадываться, насколько его компетенция схожа с вышеописанной. Наверняка он решал вопрос о том, оставаться ли Путину в 2008 г. на третий срок, изменив Конституцию РФ, кого поставить на должность Президента РФ в 2008 г. – Д. А. Медведева или С. Б. Иванова. Наверняка Совет при Правителе, а не он один

¹⁸⁶ Галечкова О. Ю. Кухня политических решений // Российская история. – 2014. – № 2. – С. 169.

¹⁸⁷ См.: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 42.

¹⁸⁸ Александров И. А. Указ. соч. С. 149.

принял решение в 2014 г. изменить политику России: перейти от вранья в мир к изоляции от него.

В Конституции Омана записано: «Совет правящего семейства... определяет наследника трона»¹⁸⁹.

Вполне возможно, что не В. В. Путин, а ближайший совет при нем будет решать вопрос о его наследнике на должности Правителя России.

Важным вопросом является распределение должностей в государственных корпорациях, за счет которых осуществляется кормление тех или иных должностных лиц и их клиентелы.

От Совета, как органа, состоящего из особо приближенных Правителя, надо **отличать совещательные органы, представляющие разные группы лиц.**

1 января 1810 г. Александр I своим указом создал в России Государственный Совет. Он должен был обсуждать государственное устройство России и давать главе государства советы по изданию новых законов.

Государственный Совет в современной России не предусмотрен Конституцией РФ, но был создан при Президенте РФ его указом от 1 сентября 2000 г.¹⁹⁰. Но этот Совет не играет значительной роли в жизни страны.

Конституция РФ 1993 г. предусматривает создание Президентом РФ Совета Безопасности, выполняющего совещательные функции (п. «ж» ст. 83).

Вместе с работающими учреждениями правитель может создавать **церемониальные организации**, призванные подчеркнуть уважение к лицам, в них входящим.

Так, Александр I сделал уступку весьма влиятельной группировке представителей высшей бюрократии и вельмож XVIII в. Он учредил «Непременный совет» из 13 членов, 10 из которых принадлежали к титулованной знати. «Хотя новому учреждению и была предложена довольно широкая программа по пересмотру всех законов и составлению новых, однако император не собирался придавать Непременному совету большого значения», – пишет Н. П. Ерошкин. «Наказ» от 9 апреля 1801 г. определял весьма скромные права этого учреждения, которое, как утверждалось, «не имеет никакого действия внешнего и силы, кроме как соображений»¹⁹¹. Не-

¹⁸⁹ Александров И. А. Указ. соч. С. 148.

¹⁹⁰ О государственном совете РФ ...

¹⁹¹ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 121.

пременный совет, – пишет Н. П. Ерошкин, – «не оставил существенного следа в аппарате самодержавия»¹⁹².

Государственный Совет, созданный в 2000 г., очень похож на такой церемониальный орган, в который входят некоторые главы регионов. Он был образован после лишения глав региона права заседать в Совете Федерации, как утешительный для них приз. Это, скорее всего, декорация, которая должна обозначать демократизм правления В. В. Путина. Заседания Совета часто похожи на совещания, на которых начальник отдает распоряжения своим подчиненным и выслушивает их мнения по каким-то вопросам.

Государственный совет «свидетельствовал о том, что российский абсолютизм первой половины XIX в. уже не мог обходиться без обсуждения хотя бы части проектов законов и других важных общегосударственных дел в особом органе с верхами дворянской бюрократии», – пишет Н. П. Ерошкин¹⁹³.

Правитель России не является гением и нуждается в совете с «новым боярством».

С древних времен в странах Востока существовали представительные органы, которые должны были давать Правителю советы. Они назывались шуры. «Советуйся с ними о деле», – требует аят 3:159 Корана, который дублируется в ст. 7 Конституции Ирана¹⁹⁴. Для России гораздо ближе не западный парламент, а принцип «шуры» (совещательности), заложенный в Коране и хадисах пророка Мухаммеда. Правитель принимает решения на основе сопоставления мнений активных представителей общества¹⁹⁵. Федеральное Собрание РФ, по мнению автора, – это, конечно, не парламент, а шура.

Шура, пишет И. А. Александров, «однозначно законосовещательные органы, не обладающие законодательной и нормотворческой функциями. В сфере политики они ограничены теми вопросами, которые выносятся на их рассмотрение главной государственной или правительственной. Однако право запросов, заслушивание министров, рассмотрения госбюджетов, правительственных специализированных программ позволяет поддерживать их авторитет в обществе»¹⁹⁶.

Совет при правителе может иметь конституционное закрепление.

¹⁹² Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 121.

¹⁹³ Там же. С. 126.

¹⁹⁴ См.: Конституции государств Азии. – Т. 1. Западная Азия. – М.: НОРМА, 2010. – С. 242.

¹⁹⁵ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 175.

¹⁹⁶ Там же. С. 176–177.

В основной Закон России следует записать норму: «Правитель принимает важнейшие решения после обсуждения их с Советом, состоящим из особо приближенных к нему лиц. Он может привлекать в качестве советников тех, кого пожелает».

4.2.3. Канцелярия Его Императорского Величества и Администрация Президента РФ

Не новым для России является создание **универсального органа власти при Правителе**, который не имеет официального статуса такового.

Канцелярия Д. П. Троицкого, существовавшая при Павле I в конце XIX в., фактически превратилась в личную канцелярию императора, не получив официального статуса государственного учреждения. Она собирала сведения о деятельности всех учреждений и информировала об этом Павла I, составляла тексты рескриптов и указов, принимала подаваемые «на высочайшее имя» прошения, сообщала просителям «высочайшие резолюции»¹⁹⁷.

При Николае I Канцелярия получила наименование «Собственная его императорского величества канцелярия» (далее Канцелярия Е.И.В.).

Н. П. Ерошкин отмечает, что Канцелярия имела общегосударственное значение¹⁹⁸.

Сегодня при Правителе-Президенте РФ действует **Администрация Президента РФ**, положение которой схоже с положением Канцелярии Е.И.В. Она является государственным органом, но не считается органом власти.

«Предназначение I отделения Собственной Вашего императорского величества канцелярии, – докладывал Александру II А. С. Танеев в начале 1856 г., – есть сосредоточение высочайших повелений по гражданскому ведомству. Как центральное место исходящих от верховной власти и восходящих к ней дел первенствующих в государственном управлении, Канцелярия имеет высшее против других значение»¹⁹⁹.

При Николае I, пишет Н. П. Ерошкин, «канцелярия превратилась в орган, связывающий императора со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным воп-

¹⁹⁷ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 163.

¹⁹⁸ См.: Там же. С. 120.

¹⁹⁹ Цит. по: Строев В. Н. Столетие Собственной его императорского величества канцелярии. – СПб., 1912. – С. 205.

росам внутренней политики»²⁰⁰. Канцелярия была превращена в высшее учреждение.

Действуя от имени Правительства, Администрация Президента РФ приобрела правовой статус высшего после Правительства государственного органа, стоящего над всеми иными органами власти в России.

В проекте об образовании Канцелярии Е.И.В. было записано, что «она существует для производства дел, стекающихся к непосредственному самому государю императору усмотрению и разрешению, и дела в нее поступают единственно от его величества или не иначе, как с высочайшего соизволения через управляющего ею статс-секретаря. Есть ли возможность определить принадлежность самодержавной монаршей воли? Поэтому и нет возможности определить дела и порядок Собственной его императорского величества канцелярии», – пишет Н. П. Ерошкин²⁰¹.

Указ «Об Администрации Президента РФ» скорее вводит в заблуждение исследователя, чем дает представление о полномочиях этого государственного органа и его должностных лиц.

Конечно, Канцелярия и Администрация имели значение органа, информирующего Правительства о состоянии дел в стране. Но от того, о чем доложат или не доложат Правителю, зависят принимаемые им решения.

С осени 1817 г. в Канцелярии еженедельно на основании материала, поступающего из министерств и местных органов администрации и полиции, составлялись «ведомости главнейших по империи происшествий», которые докладывались управляющим Александру I²⁰².

«Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации», – гласит ст. 1 Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента РФ»²⁰³.

Важнейшая функция Администрации Президента РФ (Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров) – это **расстановка кадров**, обеспечивающая то, что на всех важнейших должностях в стране, включая депутатский корпус, находятся люди, преданные Правителю и готовые выполнять его решения, даже если они противоречат Конс-

²⁰⁰ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 165.

²⁰¹ Там же. С. 164.

²⁰² Там же.

²⁰³ СЗ РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

титутии и закону. Иногда говорят, что Администрация Президента стала играть роль, которую до нее исполняло Политбюро ЦК КПСС²⁰⁴. В стране восстановлен принцип номенклатуры, и у Администрации Президента есть своя номенклатура. Очевидно, что не Президент РФ, а его администрация решает вопрос о назначении судей. Президент РФ только ставит подпись на указе о их назначении.

На Администрацию Правительства возложена проверка деклараций государственных чиновников, а также антикоррупционная работа²⁰⁵.

С 1816 г. Канцелярия Е.И.В. стала ведасть наградами и повышениями²⁰⁶.

Государственными наградами в современной России также ведает одно из управлений Администрации Президента РФ. «... От президентских структур во многом зависит присвоение классных чинов служащим, работающим в разных ветвях власти, зачисление в кадровый резерв и проч.», – пишет М. А. Краснов²⁰⁷.

По имеющимся сведениям, Администрация Президента РФ от имени Правительства осуществляет подбор кадров депутатов Государственной Думы от «Единой России» и членов Совета Федерации²⁰⁸. За счет этого обеспечивается подчинение Федерального Собрания Правителю. М. А. Краснов констатировал, что к 2012 г. обе палаты Федерального Собрания стали своего рода «подразделениями» президентской администрации²⁰⁹. «... Депутаты “смирно” воспринимают руководство президентской администрации как их (депутатов) начальство...»²¹⁰

Администрация Президента РФ осуществляет **контроль за проведением выборов в стране**, обеспечивая им управляемый характер. В значительной степени ее заслугой является то, что кандидаты от «Единой России» выходят победителями. Таким образом она обеспечивает контроль Правительства за всей системой представительных органов государства.

²⁰⁴ См.: Письменная Е., Фишман М. Путинский двор // Русский Newweek. – М., 2004. – № 18. – С. 9.

²⁰⁵ См.: Сафронов А., Нагорных И. Кремль отделил подбор кадров от проверки // Коммерсантъ. – 2013. – 24 декабря. – С. 1.

²⁰⁶ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 16.

²⁰⁷ Краснов М. А. Персоналистский режим в России ... С. 188.

²⁰⁸ См.: Конфисахор А. Парламент Ленобласти утвердил представителя главы региона в СФ // Коммерсантъ. – 2008. – 24 января. – С. 3.

²⁰⁹ Краснов М. А. Персоналистский режим в России ... С. 164.

²¹⁰ См.: Краснов М. А. О том как свита играет короля // Государство и право. – 2013. – № 11. – С. 115.

Рассмотрением важнейших законодательных проектов занималось в середине XIX в. второе отделение Собственной Е.И.В. Канцелярии. Сегодня разрабатывает (или согласует) важнейшие проекты федеральных законов, которые затем только регистрируются в Федеральном Собрании, готовит нормативные указы Президента Государственно-правовое управление (ГПУ) Администрации Президента РФ.

С. С. Алексеев отмечал, что Государственное правовое управление уже в 1993 г. в России представляло собой «первое, пусть и негласное, высшее юридическое ведомство, напрямую входящее к “первому лицу”, к нему наиболее близкое (и потому нередко подменявшее и заслоняющее официальное юридическое ведомство – Минюст)»²¹¹. Работники ГПУ не скрывали своей великой роли, которую они сыграли при разработке Конституции РФ 1993 г., продолжает С. С. Алексеев. «Именно работники ГПУ (как свидетельствуют собственные наблюдения автора этих строк) совместно с научными деятелями традиционной ориентации сделали немало для того, чтобы в окончательном варианте конституционного проекта заметное место заняли советские конституционные традиции, оказались усиленными авторитарные акценты при определении президентской власти, многие положения оказались “причесанными” на советский манер, исчезли или оказались просоветски отредактированными положениями с “либеральными выкрутасами”»²¹².

Согласно сообщению печати, поправки к проекту закона об амнистии, который Президент РФ представил в Государственную Думу, Комитет по уголовному законодательству Думы согласовывал с Администрацией Президента²¹³.

Администрация Президента участвует от имени Президента РФ в выработке государственной политики, доводит решения до Правительства и контролирует их осуществление.

Так, по словам журналистов, в апреле 2013 г. «Администрация Президента РФ поручила правительству оценить эффективность налоговых льгот для отрасли рыболовства»²¹⁴.

²¹¹ Алексеев С. С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. – М. : Юристъ, 1997. – С. 100.

²¹² Там же. С. 100–101.

²¹³ См.: Самохина С. Амнистия ходит под статей // Коммерсантъ. – 2013. – 18 декабря. – С. 1, 2.

²¹⁴ Ментюкова С. Рыбаки вылавливают налоговые льготы // Коммерсантъ. – 2013. – 2 апреля. – С. 9.

В 2012 г. министры Правительства В. В. Путина перешли на должность помощников Президента РФ в Администрацию Президента. Их бывшие заместители стали министрами Правительства РФ, но остались подчинены своим бывшим начальникам.

Каждое министерство в Правительстве курируется соответствующим подразделением в Администрации Президента РФ. Например, над Министерством иностранных дел стоит Управление Президента Российской Федерации по внешней политике. Поручение Президента РФ от 30 сентября 2010 г. № ПР-2889 требует от МИД РФ и Правительства РФ ежеквартально направлять в контрольное управление Администрации Президента РФ отчет о реализации его внешнеполитической доктрины²¹⁵.

По некоторым сведениям, руководство Администрации подчас принимает решение о финансировании тех или иных программ, т. е. прямо подменяет Правительство РФ²¹⁶.

Администрацию Президента называют в литературе «теневым правительством»²¹⁷.

Н. П. Ерошкин отмечает, что во второй четверти XIX в. судебные функции Сената стеснялись Собственной Е.И.В. канцелярией²¹⁸.

В печать просачиваются сведения, что важнейшие судебные дела, особенно касающиеся вопросов политики, курируются Администрацией Президента РФ²¹⁹.

В 2008 г. в одном из судебных процессов были представлены сведения о том, что сотрудники Администрации Президента РФ оказывали давление на судей при решении конкретных дел. Они определяли скорость назначения судей на должности и получение ими наград в зависимости от послушности судей²²⁰. Это были далеко не руководители Администрации (не из «бояр», а рядовые «дворяне»).

В XIX в. всю информацию о внутреннем состоянии России, настроениях разных групп общества собирало и докладывало о ней царю III отделение Собственной Е.И.В. канцелярии.

²¹⁵ См.: Черненко Е. Модернизацию снимают с отчета // Коммерсантъ. – 2012. – 28 февраля. – С. 4.

²¹⁶ См.: Сурков В. Ю. – URL: <http://www.anticompromat.org/surkov/surk01.html> (дата обращения: 14 августа 2013 г.).

²¹⁷ См.: Зуйков А. Российская модель института президентства по Конституции 1993 года ... С. 49.

²¹⁸ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 137.

²¹⁹ См.: Плешанова О. Суд высшего достоинства // Коммерсантъ. – 2008. – 13 мая. – С. 10.

²²⁰ См.: Таратуга Ю. Сотрудник Кремля проявил отзывчивость // Коммерсантъ. – 2008. – 23 мая. – С. 4.

У автора, к сожалению, нет сведений о том, использует ли сегодня Правитель-Президент России в полицейских целях свою Администрацию или управляет этой деятельностью непосредственно через подчиненного ему директора ФСБ и министра внутренних дел.

В состав Администрации включаются **полномочные представители** Президента в федеральных округах, в высших органах власти (в палатах Федерального Собрания, в Конституционном Суде). Право Президента назначать и освобождать этих полномочных представителей также зафиксировано в Конституции РФ (п. «к» ст. 83). Указ Президента от 13 мая 2000 г. № 849 утвердил Положение о «Полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»²²¹. Указ наделил данных должностных лиц колоссальными полномочиями: обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, анализ эффективности деятельности правоохранительных органов, организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления, общественными и религиозными организациями, организация социально-экономического развития территории, согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатур для назначения на другие должности, организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ, внесение предложений Президенту о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов. Время от времени Правитель дает им устные поручения выполнять какие-либо функции. Получается, что представителям Президента поручается выполнять надзорные функции, вместо Прокуратуры РФ.

Полномочные представители Президента РФ в округах пытаются взять на себя функции местных теневых правителей. Они берутся направлять деятельность исполнительных, законодательных и судебных органов регионов. Региональные начальники и бизнесмены сами обращаются к ним как верховным арбитрам. Фактически, полномочные представители Президента превращаются в генерал-губернаторов или опричников (как при Иване Грозном). Они обеспечили переход страны от федерации к империи. Государственному устройству России будет посвящена специальная гл. 5 этого раздела.

Как уже отмечалось выше, Администрация Президента направляет деятельность не только государственных органов. Она

²²¹ СЗ РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

осуществляет **работу с партеобразным объединением бюрократии**, создает партии-подсадки, иные объединения подданных, которые используются на политической сцене.

В. Ю. Сурков, занимавший разные руководящие должности в Администрации Президента РФ, считается одним из создателей и идеологов «партии власти» «Единая Россия». Он один из вдохновителей проектов «Идущие вместе» (2000 г.) и движения «Наши» (2005 г.). В начале 2010 г. американский конгрессмен Илеана Рос-Лейтинен назвала Суркова «одним из главных идеологов ограничения свободы слова в России, преследования российских журналистов и представителей оппозиционных политических партий». По мнению российских правозащитников, В. Ю. Сурков, занимая пост заместителя руководителя Администрации Президента Российской Федерации, являлся координатором незаконной деятельности по подтасовке результатов выборов, уничтожению политической конкуренции, организации кампаний против общественных организаций, а также по созданию «отрядов молодых итурмовиков» вроде движения «Наши». Михаил Прохоров, будучи смещённым в сентябре 2011 г. с поста лидера партии «Правое дело», назвал Суркова «главным кукловодом политического процесса»²²².

Ю. С. Пивоваров отмечает: «В России управляет Администрация Президента РФ. Это полулегитимное учреждение. Закона об Администрации Президента нет, она не упомянута в Конституции, но всем ясно, что она управляет. Касса Администрации Президента – это касса законодательной, судебной и исполнительной власти! Как западная система действует? За каждой структурой закреплен свой бюджет, и они сами его тратят. А у нас, чтобы Жириновский купил себе в партию компьютеры, или Зюганов себе во фракцию офисную мебель – нужно решение Администрации. Таких примеров масса»²²³.

Администрация Президента РФ, по мнению автора, координировала деятельность государственных органов по **ограничению свободы массовой информации**, превращению большинства средств массовой информации в средства массовой пропаганды

²²² См.: Сурков В. Ю. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. – URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%F3%F0%EA%EE%E2_%C2%EB%E0%E4%E8%F1%EB%E0%E2_%DE%F0%FC%E5%E2%E8%F7 (дата обращения: 14 августа 2013 г.).

²²³ См.: Материалы Российско-Украинской конференции «Русская власть и бюрократическое государство» ... С. 61.

и развлечения населения. Именно она осуществляет руководство манипулированием общественным сознанием. Фактически в России Администрация Президента РФ взяла на себя функции министерства пропаганды, которое, к примеру, существовало при Гитлере.

Администрация Президента **ответственна только перед Президентом РФ**. Она оказалась неприкосновенной и находится вне сферы контроля всех иных органов власти, а потому может творить полный произвол.

Чтобы не стать заложником главы своего учреждения, Правитель должен сам непосредственно сноситься с руководителями его подразделений.

При Николае I Собственная Его Императорского Величества канцелярия состояла из 6 отделений. «Каждое из этих отделений составляло самостоятельное учреждение со своим начальником, функциями, штатом, делопроизводством, а также с личным докладом царю»²²⁴.

Судя по всему, Администрация Президента РФ также строится на основе **децентрализации**, тем более что во главе ее часто стоял человек, которому В. В. Путина не мог доверять совершенно.

В начале нулевых годов ее возглавлял человек, назначенный еще Б. Н. Ельциным, – А. Волошин. Какое-то время она функционировала под началом С. Собянина.

В состав Администрации Президента РФ входят самостоятельные подразделения, перечень которых утвержден Указом Президента РФ²²⁵. Создается впечатление, что иногда заместители руководителя Администрации могут иметь больше власти, чем ее глава. Они непосредственно подчиняются Президенту РФ. Как уже отмечалось, в условиях неправового государства объем полномочий должностного лица определяется личными качествами должностного лица, его близостью к Правителю.

При Александре I Канцелярию возглавлял его фаворит, самое доверенное лицо, – А. А. Аракчеев. На момент написания этой книги (лето 2016 г.) главой Администрации Президента являлся один из старейших друзей В. В. Путина – С. Б. Иванов. Можно предположить, что его положение похоже на то, которое занимал секретарь кабинета при Фридрихе II, которого рассматривали как «серого кардинала», второго по величине в государстве после короля²²⁶.

²²⁴ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 165.

²²⁵ Об Администрации Президента РФ : Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 утвердивший Положение // СЗ РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

²²⁶ См.: История Германии : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «История». – Т. 1 : С древнейших времен до создания Германской империи. – М. : КДУ, 2008. – С. 357–358.

22 августа 1826 г. было создано Министерство императорского двора с целью достижения согласованной деятельности отдельных административных хозяйственных учреждений, обслуживающих императорскую фамилию²²⁷. Сегодня подобные функции выполняет Управление делами Президента РФ²²⁸. Место «императорской фамилии» заняли все высшие чиновники, которым предоставляются какие-либо привилегии: дачи, машины, охрана. М. А. Краснов относит Управление делами Президента РФ к важному институту, с помощью которого Правитель может оказывать влияние на конкретных депутатов, членов Совета Федерации, судей высших инстанций²²⁹.

Схема организации высших органов власти в стране становится похожей на ту, что предлагал в свое время М. М. Сперанский. Глава государства облечен всей полнотой власти. При нем имеется Государственный Совет (Администрация Президента РФ) – совещательный орган, назначаемый главой государства из сановников. Через него к главе государства поступают все дела от нижестоящих органов, и таким образом осуществляется единство всей деятельности аппарата государства. Кроме того, имеются Государственная и местные думы. Государственная Дума обсуждает предложенные ей свыше законопроекты, которые потом передаются на утверждение государю (подписываются или отвергаются Президентом РФ). Высшие судебные органы (у Сперанского – Сенат) назначаются государем (по предложению Президента РФ послушным Советом Федерации) пожизненно.

Итак, нормой Основного Закона России является: «Правитель России управляет страной, опираясь на своих придворных и созданные им лично органы власти, беспрекословно выполняющие его волю».

§ 5. Правитель России и представительные органы

5.1. Правитель и Государственная Дума Федерального Собрания России

Как было показано выше, по мере превращения Президента РФ в Правителя России, он с помощью «Единой России» и управляемых выборов наполнил Государственную Думу преданными ему людьми и превратил в полностью послушный себе государственный орган. Она из законодательного органа (как написано в ст. 94 Конституции РФ) превратилась в **законорегистрационный орган**.

²²⁷ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 72.

²²⁸ Об Управлении делами Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ // СЗ РФ. – 2008. – № 38. – Ст. 4277.

²²⁹ Краснов М. А. Персоналистский режим в России ... С. 188.

Конституции некоторых стран закрепляют право Правительства назначать членов законодательного органа.

Президент Египта по Конституции Египта 1971 г. мог назначить не более 10 членов Народного совета²³⁰. В Бахрейне, по Конституции 1972 г. 14 из 44 депутатов назначаются эмиром²³¹.

Правителью России не нужны подобные официальные полномочия. Он вводит в Государственную Думу России нужное ему количество верных ему людей **через управляемые выборы** и партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы. Введение правила, по которому Правитель имеет право назначить 17 членов Совета Федерации, указывает лишь на потребность Правительства найти дополнительные «синекуры», на которые можно было бы пристроить лиц, имеющих перед ним особые заслуги.

Б. Н. Ельцину для того, чтобы ограничить власть Государственной Думы, не раз приходилось прибегать к **угрозам ее роспуска**. В Бахрейне эмиру уже приходилось распустить непослушный ему парламент в 1975 г.²³² Эмир Кувейта не раз вынужден был распустить непослушное ему Национальное собрание (1976, 1986, 1999 гг.)²³³. В России Государственная Дума настолько послушна Правителью, что ему нет необходимости обращаться к своему праву ее роспуска (п. «б» ст. 84 Конституции РФ). Эта норма спокойно «спит».

Законодательная процедура в современной России очень похожа на ту, что сложилась в царской России в середине XIX в.

Н. П. Ерошкин пишет: «Законодательная инициатива принадлежит верхам бюрократии и императору, разработка законопроектов происходит в министерствах и межведомственных комиссиях и комитетах, обсуждение – в департаментах и общем собрании Государственного совета; после императорской устной или письменной санкции законопроект становится законом, и, наконец, обнародование закона производит Первый департамент Сената»²³⁴.

Большинство законопроектов в современной России разрабатываются Правительством РФ и согласуются с Администрацией Президента РФ (в первую очередь, с Главным правовым управлением Администрации Президента РФ). Законопроекты, вносимые

²³⁰ См.: Хачим Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Востока и Северной Африки. – М.: Библос консалтинг, 2009. – С. 41.

²³¹ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 174.

²³² Там же. С. 175.

²³³ Там же. С. 174.

²³⁴ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 161.

в Государственную Думу от имени Президента РФ, разрабатываются в Администрации Президента РФ. На этой стадии законопроекты, видимо и утверждаются Правителем. Затем руководству Государственной Думы от «Единой России» поручается провести их через Государственную Думу. Можно предположить, что здесь обговаривается вопрос, имеют ли право депутаты от «Единой России» вносить свои предложения в законопроект или его надо принять целиком, без изменений. Это соответствует практике императорской России.

Н. П. Ерошкин пишет: «Иногда (особенно часто при Николае I) законопроект направлялся в Государственный совет с готовой резолюцией императора о желательности того или иного решения»²³⁵.

Правитель и его Администрация **управляют голосованием** в Думе через представителей «Единой России», которые занимают должности Председателя Думы и руководителей комитетов. Положение Правителя России схоже с положением прежнего Президента Туниса, законодательная активность которого была очень высока, поскольку он полностью контролировал депутатский корпус через механизм партийной дисциплины, являясь лидером правящей партии²³⁶. Сегодня Правитель передал официальный пост лидера «Единой России» Д. А. Медведеву, но всем понятно, что он остался реальным лидером этого партеобразного объединения бюрократии и ее клиентелы. Депутаты от «Единой России» голосуют в Государственной Думе по его команде (команде из его Администрации), а не по команде Д. А. Медведева.

Когда Правителью необходимо сделать какой-либо подарок группам общества в виде нормы закона, он подчеркивает, что этот закон будет принят по его указанию. Он не скрывает, что вопросы законотворчества решает он, а не Федеральное Собрание.

Например, в октябре 2007 г. он пообещал представителям муниципалитетов, что Федеральное Собрание примет поправки в Бюджетный кодекс РФ, в соответствии с которыми муниципалитеты получат долю доходов с налога на прибыль²³⁷. И эти поправки в ст. 58 Бюджетного кодекса РФ были незамедлительно приняты.

Государственная Дума превратилась в театр, где большинство депутатов знает свою роль, и играет так, как укажет режиссер,

²³⁵ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 125–126.

²³⁶ См.: Сапронова М. А. Арабский Восток: власть и конституции. – М.: РОССПЭН, 2001. – С. 127.

²³⁷ См.: Вислогузов В. Владимир Путин установил мэру прибыли // Коммерсантъ. – 2007. – 24 октября. – С. 11.

должность которого занимает председатель палаты. Роль сценариста отведена Президенту и его Администрации. Иногда играют драму с печальным для общества концом. Сложившееся положение уже обеспечило принятие ряда законов, ограничивающих действия Конституции РФ, дискриминирующих оппозицию и направленных на увековечение власти правящей группы²³⁸.

Как уже отмечалось выше, Правительство может не иметь ясного представления о том, какой должна быть та или иная норма Закона. Государственная Дума может быть использована как **законосоставительный орган**, аналогичный мусульманской шуре или Совету при российском императоре.

«Шура связывает правителя с народом», – пишет И. А. Александров²³⁹. В другом месте он отмечает, что конституционные советы (шура) стран Персидского залива участвуют в подготовке законопроектов, высказывают компетентные суждения, формирующиеся на основе обмена мнениями в рамках этого совещательного органа, где представлены взгляды более широкого среза общества, чем в правительстве. «Монархи и правительства склонны учитывать мнение этого органа или, по крайней мере, добиваться взаимопонимания с ним»²⁴⁰.

Такое же положение, по мнению автора, у российского Федерального Собрания. Мнение его членов учитывается Правителем, но не является для него обязательным. Он и его Двор принимают окончательное решение.

Депутаты Государственной Думы постоянно общаются с населением, имеют представление о его настроениях и могут дать какие-то полезные советы Правителю, помогающие ему управлять огромной страной. Такого рода **совещательные органы** при Правителе в России имеют давнюю историю.

В 1767 г. Екатерина II созвала Комиссию для составления нового уложения из выборных от разных сословий. «Екатерина смогла создать видимость представительного органа как участника законодательного процесса, с которым отнюдь не собиралась делить законодательную власть. Императрица тем самым имела и возможность получить необходимую информацию о положении в стране, а в дальнейшем некоторые законопроектные наработки Комиссии использовала в своей законодательной деятельности»²⁴¹.

²³⁸ См.: Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. – М., 2004. – № 183. – С. 3.

²³⁹ Александров И. А. Указ. соч. С. 177.

²⁴⁰ Там же. С. 175.

²⁴¹ См.: Кодан С. В. Указ. соч. С. 39.

Беда современной Государственной Думы в том, что ее депутаты слишком услужливы и являются плохими советчиками. Вместо того чтобы доводить мнение населения до Правителя, они стараются угадать его волю.

Представительный орган при монархических формах правления часто лишается права **законодательной инициативы**.

Учредительное собрание Катара по Закону № 1 1962 г. не имело права законодательной инициативы. Этим правом обладал только монарх и совет министров. Законодательная инициатива во франкистской Испании принадлежала только Правительству. Комиссии кортесов могли вносить предложения о законах только с согласия Правительства²⁴².

Депутатам Государственной Думы от фракции «Единая Россия» пока еще дается возможность проявлять законодательную инициативу по второстепенным вопросам, которые находятся вне внимания Правителя и его Администрации. Но если закон значим для высшей бюрократии, то депутатов лишают права законодательной инициативы. Они вынуждены принимать проекты законов, направленные им Администрацией Президента-Правителя.

Например, в 2005 г. Государственная Дума РФ пыталась принять собственный закон о парламентском расследовании. Была проделана большая работа. Но этот проект давал слишком широкие полномочия депутатам. Администрация Президента разработала свой проект закона, который был назван оппозицией законом о запрете парламентского расследования. Депутаты, входящие в комитет по безопасности, вначале возмутились и подняли «бунт», приняли решение о возвращении проекта закона в Администрацию Президента. Но это стало возможным по причине отсутствия на заседании комитета его председателя, представляющего «Единую Россию». Как только он узнал о случившемся, «бунт» был легко подавлен. Депутатов обзвонили, и они отозвали свои подписи под принятым решением. Проект закона был одобрен в комиссии²⁴³, а затем принят Государственной Думой. «Данный закон создает только видимость наличия парламентского расследования», – пишет С. А. Авакьян²⁴⁴.

²⁴² Алексеева Т. А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. – 2005. – № 3. – С. 191.

²⁴³ См.: Хамраев В. Комитет по безопасности раздумал спорить с президентом // Коммерсантъ. – 2005. – № 196. – С. 2; Кузьмин В. Депутатский сыск // Российская газета. – М., 2005. – № 131. – С. 1, 2; Хамраев В. Расследование зашло в Кремль // Коммерсантъ. – М., 2005. – № 194. – С. 1, 2.

²⁴⁴ Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их

Законопроекты, внесенные от имени президента в арабских странах, имеют приоритетный характер. «Они должны рассматриваться во внеочередном порядке и, как правило, относятся к категории срочных законопроектов»²⁴⁵. В России также действует эта норма.

Если законопроект явно непопулярен среди населения, то он **вносится** в Государственную Думу **Правительством**. Депутатам предоставляется возможность его покритиковать и смягчить некоторые антиконституционные положения. По мнению политологов, этот процесс является хорошо заранее срежиссированным²⁴⁶. Депутатам Государственной Думы позволяется не соглашаться с положениями законопроектов, исходящих от Правительства, если они не поддерживаются прямо Правителем и его Администрацией²⁴⁷. Отдельные депутаты и члены Совета Федерации пытаются лоббировать интересы каких-то групп общества при разработке и принятии таких законопроектов²⁴⁸.

Иногда правящие группы принимают меры к **имитации сохранения самостоятельности** Федерального Собрания. Администрация Президента позволяет депутатам Государственной Думы вносить предложения в свои законопроекты, которые, видимо, специально разрабатываются так, чтобы была возможность для некоторого отступления.

*Бисмарк писал: «Иногда бывает даже полезно, чтобы ничтожная сама по себе и безопасная палата демонстрировала некоторую видимость независимости в суждениях. Правительству бывает иногда на руку побуждать палату к безобидному несогласию, чтобы не очень уж бросалось в глаза ее действительное положение “дублера правительственной власти”»*²⁴⁹.

В Иране на заседаниях Меджлиса присутствуют члены Совета по охране Конституции (ст. 93–96 Конституции Ирана). В ходе заседания они могут высказывать свое мнение (ст. 97 Конституции Ирана).

устранения : материалы Международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ им. Ломоносова. – М. : Изд-во Московского ун-та, 2008. – С. 21.

²⁴⁵ См.: Сапронова М. А. Арабский Восток: власть и конституции ... С. 126.

²⁴⁶ См.: Кравченко М., Нечипорук М., Еловский Д. Мы, нижеотказавшиеся // Коммерсантъ. – М., 2004. – № 139. – С. 3.

²⁴⁷ См.: Багров А., Гулько Н. Принято единогласно // Коммерсантъ – Власть. – М., 2005. – № 26. – С. 24–26.

²⁴⁸ См.: Лебедева В., Волков Н. Сергею Лисовскому дали 4 месяца // Коммерсантъ. – М., 2004. – № 151. – С. 12.

²⁴⁹ Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. – М. : Юристъ, 1998. – С. 335.

Федеральное Собрание России работает **под контролем представителя Президента РФ**, который постоянно присутствует на заседаниях палат и высказывает мнение Президента РФ по рассматриваемым законопроектам.

Еще при Б. Н. Ельцине было получено право Президента РФ осуществлять надзор за законностью деятельности палат Федерального Собрания. Этот надзор осуществляется через представителей Президента в палатах. Ссылаясь на то, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П²⁵⁰ предоставил Президенту РФ право по докладу своего представителя в палате Федерального Собрания решать, был ли нарушен закон в процессе законотворчества. Он получил право возвращать законы, принятые, по его мнению, с нарушением конституционного порядка в палату без рассмотрения. Сегодня Правителю нет необходимости прибегать к использованию этой нормы права.

«Любой законопроект, противоречащий позициям главы государства и правительства, не имеет возможности пройти через парламент»²⁵¹. Это сказано о странах Африки, но вполне применимо к современной России. Автор уверен, что ни один законопроект, в том числе исходящий от депутатов Государственной Думы, не уступающий Верховную власть, не может быть принят Государственной Думой.

«Какое дело позовет о новом каком определении генеральном, то не должно ни в Синоде, ни в Сенате без подписания нашей руки чинить», – писал Петр I²⁵². «Государь Император **утверждает законы**, и без Его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения», – гласит ст. 9 Основных государственных законов Российской Империи 1906 г.²⁵³. Эта норма сегодня выглядит так: «Президент РФ подписывает и обнародует федеральные законы» (п. «д» ст. 84 Конституции РФ). Ранее Государственной Думе предоставлялась возможность принимать крайне недемократические законы по собственной инициативе²⁵⁴. В этом случае Президент РФ

²⁵⁰ СЗ РФ. – 1996. – № 18. – Ст. 2253.

²⁵¹ См.: Садовская Л. М. Проблема разделения властей в Африке. – М., 2009. – С. 71.

²⁵² См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 177.

²⁵³ Государство Российское. Власть и общество ... С. 270.

²⁵⁴ См.: Чернега Ю. Любовь против насилия // Коммерсантъ. – М., 2004. – № 212. – С. 3 ; Фаризова С. Закон подгоняет под указ // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 31. – С. 1.

получал возможность продемонстрировать всему миру свои демократические убеждения путем отказа в подписании этих законов. Последнее время к этому приему не прибегают. Право Президента не подписывать федеральные законы оказывается спящим.

Уже в 2003 г. представитель Президента РФ в Государственной Думе А. Котенков заявлял, что проведение законов, разработанных Администрацией Президента, через Государственную Думу «отложено как часы»²⁵⁵.

Таким образом, **источником законов в современной России** является не народ и не парламент, а **Правитель**.

*Современная практика является продолжением российских традиций. Х. А. Беннет пишет о самодержавной России, что лично император «является источником формального закона»*²⁵⁶.

«То, что угодно правителю, – имеет силу закона», – говорил знаменитый юрист Ульпиан. Этот принцип был основополагающим в Византии²⁵⁷ и является таковым, по мнению автора, в современной России.

*К современной России применимо положение, высказанное П. Е. Казанским в отношении царской России: «...Государственная Дума и Государственный Совет не располагают какой-либо определенной выделенной им степенью государственной власти. Им предоставляется лишь участвовать в осуществлен Государем Императором принадлежащей Ему законодательной власти. <...> Они вовсе не имеют права принимать какие-либо решения с непосредственной обязательной для кого бы то ни было силой»*²⁵⁸.

Монархи в Средние века вынуждены были созывать представительные органы для того, чтобы заручиться его согласием на **принятие бюджета**. В России пока такой потребности нет. Правительство России решает, сколько нужно собрать денег с населения и куда их потратить. Федеральное Собрание послушно визирует его волю.

31 мая 2013 г. Председатель Государственной Думы И. Шувалов заверил Путина, что Дума без размышления выполнит его волю о выделении из государственного бюджета 58 млрд

²⁵⁵ См.: Владимирова Д. Сенаторы ждут указаний Президента // Российская газета. – М., 2003. – № 71. – С. 3.

²⁵⁶ Цит. по: Долгих Е. В. К проблеме менталитета российской административной элиты первой половины XIX в. М. А. Корф, Д. Н. Блудов. – М.: Индикс, 2006. – С. 155.

²⁵⁷ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 192.

²⁵⁸ Казанский П. Е. Указ. соч. С. 61.

рублей на программу финансирования переселения граждан из ветхого и аварийного жилья»²⁵⁹. Вопрос о выделении денег на поддержку Крыма в 2014 г. также решался без всякого участия Федерального Собрания. Никаких изменений в бюджет 2014 г. внести не пришлось. Правительство, по поручению Президента, само перебросило средства из одной статьи бюджета в другую, которой ранее вообще в бюджете не было.

Народное собрание Египта не может принять поправки в проект бюджета без согласия правительства (ч. 3 ст. 115 Конституции 1971 г.)²⁶⁰. В России все решает Правительство и его Администрация. Исследователи отмечали в 2009 г., что в России Президент через Правительство разрабатывает проект федерального бюджета, «а роль парламента состоит в декоративном утверждении чужого проекта»²⁶¹.

«...Депутаты имеют мало возможностей воздействовать на содержательную часть бюджета, поскольку для этого необходимо обладать всем объемом финансово-экономической информации, которая находится в распоряжении правительства. Рядовые депутаты, как правило, полностью отстранены от предварительной работы над проектом годового бюджета, а их участие в обсуждении проекта обычно сводится к обсуждению, общей оценке его доходной и расходной частей и их перераспределению. Но и здесь решающая роль принадлежит членам правительства и главе государства, который окончательно подписывает закон о государственном бюджете», – пишет Л. М. Садовская²⁶². Нельзя понять, о какой стране здесь говорится: о странах Африки или о России? Все один в один совпадает.

Вполне отражает российскую действительность и норма, сформулированная когда-то Николаем I в своем Манифесте:

«Не от дерзновенных мечтаний, всегда разрушительных, но свыше усовершенных постепенно отечественные установления, дополняются недостатки, исправляются злоупотребления. В сем порядке постепенно усовершенствования всякое скромное желание к лучшему, всякая мысль к утверждению

²⁵⁹ См.: Колесников А. Жилищно-коммунальный хозяйственник // Коммерсантъ. – 2013. – 1 июня. – С. 2.

²⁶⁰ См.: Сапронова М. А. Высшие органы государственной власти арабских республик. – М.: АСТ: Восток – Запад, 2007. – С. 286.

²⁶¹ См.: Гончаров В. В., Жилин С. В. Особенности использования в РФ зарубежного опыта формирования и функционирования института президента // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 23. – С. 21.

²⁶² Садовская Л. М. Указ. соч. С. 72.

силы законов, к расширению истинного просвещения и промышленности, достигая к нам путем законным, для всех отверзтым, всегда будут приняты нами с благоволением: ибо мы не имеем, не можем иметь других желаний, как видеть Отечество наше на самой высшей степени счастья и славы, Провидением ему предопределенной»²⁶³.

Как уже отмечалось выше, депутаты Государственной Думы от «Единой России» воспринимают указания, прозвучавшие в **Послании Президента РФ**, как императивные нормы, которые подлежат обязательному оформлению в виде законов. Послание Президента РФ сегодня стало похоже на тронную речь короля. Последняя обычно содержала краткий отчет о внешнем и внутреннем положении страны, указания на те законодательные работы, которые король поручает парламенту или конкретные проекты законов, которые он должен принять с объяснением причин внесения и важности их. А. Д. Градовский отмечал, что в конституционных монархиях тронную речь готовят министры. Палаты могут представить в своем ответном адресе свои возражения по поводу тех или других ее мест²⁶⁴. В России Совет Государственной Думы после оглашения послания Президента РФ к Федеральному Собранию РФ создает рабочую комиссию по реализации послания, которая должна провести ревизию действующего законодательства и внести предложения по его исправлению с целью реализации задач, поставленных Президентом²⁶⁵. Иногда в послании прямо указывается, какие законы должно принять Федеральное Собрание РФ. Последнее, как дисциплинированный солдат, отвечает «есть» и в спешном порядке принимает указанный Правителем закон.

В этом отношении Россия похожа на страны Латинской Америки, где президент контролирует деятельность национального конгресса. Президент активно воздействует на законодательный процесс путем направления в конгресс специальных посланий. По сложившейся практике ежегодные послания президента содержат предложения об изменениях в законодательстве, которые президент считает необходимым рассмотреть и принять на сессии конгресса, что на деле означает обязательную программу законодательной деятель-

²⁶³ См.: Высочайший Манифест 13 июля 1826 г. // Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней : сб. документов : учеб. пособие. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1996. – С. 172.

²⁶⁴ Градовский А. Д. Указ. соч. С. 131.

²⁶⁵ См.: Госдума воплотит послание президента в жизнь // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 88. – С. 2.

ности²⁶⁶. «Правовыми нормами и сложившейся политической практикой специально устанавливается, что законодательство, осуществляемое конгрессом, должно следовать на правлениям, намеченным и определяемым в президентских посланиях. Иными словами, законодательная деятельность конгресса фактически привязана к установкам и политическим направлениям, навязываемым исполнительной властью»²⁶⁷.

*Луи Бонапарт ввел обязанность парламентариев присягать ему на верность (Конституция Франции 1852 г.)*²⁶⁸.

Депутаты Государственной Думы фактически **присягают Правителю на верность**, когда вступают в ряды «Единой России». «Единая Россия» – это партия президента. «Мы все – члены его команды», – прямо заявляют ее руководители²⁶⁹. Депутаты от «Единой России» в Государственной Думе не допускают и мысли о том, чтобы давать оценку деятельности Правителя, даже когда он занимал пост Председателя Правительства.

*Депутаты от «Справедливой России» по итогам выступления В. В. Путина перед депутатами Государственной Думы в апреле 2012 г. потребовали в постановлении Государственной Думы дать такую оценку. Но большинство депутатов от «Единой России» проголосовало за то, чтобы принять доклад к сведению*²⁷⁰.

Сегодня депутаты Думы и члены Совета Федерации восстановили в действии принцип, провозглашенный Карлом I: «Король не может быть не прав»²⁷¹.

В Администрации Президента РФ отмечают, что идеальный политик-депутат Государственной Думы образца третьего срока Владимира Путина «улавливает за километр изменения ветра из Кремля»²⁷².

Конституционное право депутатов Государственной Думы принимать законы нейтрализуется корпоративной нормой единоначалия и подчинения Вождю, действующей в «Единой России».

²⁶⁶ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов. – М. : Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 728.

²⁶⁷ Там же. С. 731.

²⁶⁸ См.: История государства и права зарубежных стран. – Ч. 2. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1991. – С. 69.

²⁶⁹ См.: Наш моральный лидер – президент // Коммерсантъ – Власть. – М., 2005. – № 23. – С. 32–33.

²⁷⁰ Камышев Д. Апрельские чтения // Коммерсантъ–Власть. – 2012. – № 18. – С. 22.

²⁷¹ См.: Всемирная история: Эпоха английской революции ... С. 121.

²⁷² См.: Барабанов И., Синергиев И. Указ. соч.

Оппозиционные фракции в Государственной Думе находятся в меньшинстве и не могут провести через нее никакого решения. Их законодательные инициативы останавливаются уже на уровне комитетов и не попадают даже в планы работы Думы²⁷³. Они могут только устно выражать свой протест против всего происходящего²⁷⁴. Возникла ситуация, когда мнение оппозиции ничего не стало значить. Депутаты I и II Государственной думы в начале XX в. использовали думскую трибуну для доведения своего мнения до населения²⁷⁵. Сегодня, когда основные каналы распространения массовой информации находятся в руках объединенной государственной бюрократии, у оппозиции нет даже этой возможности.

Надо иметь в виду, что в Государственную Думу сегодня допущена только «оппозиция Его Величества». Там уже нет «оппозиции Его Величеству». Поэтому иногда имеет место принятие закона, предложенного услужливой оппозицией, особенно если он явно носит недемократический характер.

Отмечается, что нижняя палата представительного органа Узбекистана в 2011 г. состояла из депутатов от пяти прокаримовских партий²⁷⁶. В России, в рамках имитации демократии, решили, что хватит и четырех пропутинских партий.

«Парламент в африканских государствах личной диктатуры не играет существенной роли. <...> Основным источником законодательства становится не парламент, а президент и правительство. Президент распоряжается парламентом по своему усмотрению, главным образом с помощью безотказно действующего в его руках механизма правительственной партии, к которой обычно принадлежат все депутаты»²⁷⁷. «Законы послушно принимаются бессильными и всецело зависящими от президентской диктатуры парламентами»²⁷⁸.

²⁷³ См.: Карпова О., Кирюхина Ю., Фокина Е. Подайте депутату 4 Государственной Думы // Русский фокус. – М., 2004. 2–8 февраля. – С. 38–39; Фаризова С. «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве прав // Коммерсантъ. – М., 2005. – № 89. – С. 2.

²⁷⁴ См.: Фаризова С. «Родина» исполняет волю президента // Коммерсантъ. – М., 2005. – № 87. – С. 3; Фаризова С. «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве прав // Коммерсантъ. – М., 2005. – № 89. – С. 2.

²⁷⁵ См.: Русский конституционализм в период думской монархии: сб. документов. – М.: Гардарики, 2003. – С. 10.

²⁷⁶ См.: Eurasianet.org: Инициированная Ташкентом демократизационная кампания служит ширмой для закулисной борьбы. – URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1312441920> (дата обращения: 20 апреля 2011 г.).

²⁷⁷ См.: Ндонго Э. М. Правовые основы парламентаризма в Республике Камерун. – СПб., 2007. – С. 17.

²⁷⁸ Там же. С. 19.

Ситуация в России ничем не отличается от ситуации в странах Африки. Фактически, сегодня Государственная Дума перестала существовать как самостоятельный орган власти и превратилась в инструмент для оформления воли Правительства России в виде Федеральных законов. В начале XX в депутаты Государственной думы верно замечали: «Правительству нужна была Дума, а еще нужнее, чтобы она была бесправна...»²⁷⁹ Оппозиция называет Государственную Думу «лжепарламентом»²⁸⁰. Даже депутат от «Единой России» С. Говорухин в 2006 г. признал: «Как и первые четыре Думы мы становимся бесполезным институтом»²⁸¹.

Оппозиция долго предлагала депутатам Государственной Думы перенести часть выходных с января на май, «но единороссы эти инициативы не замечали и “прозрели” лишь после того, как за такой перенос высказался Путин»²⁸².

Россияне хорошо понимают, кто в доме хозяин, и подают прошения об изменении законодательства не своим депутатам в Государственной Думе, а Правителю.

Например, представители малого и среднего бизнеса Дальнего Востока в июле 2010 г. просили снизить тарифы на перевозку их продукции у Президента РФ. Последний обещал подумать и как-то решить этот вопрос²⁸³.

П. «е» ст. 103 Конституции РФ точно формулирует норму: «К ведению Государственной Думы относится объявление амнистии». Именно объявление, поскольку решение о ней принимается сегодня Правителем и его Администрацией. За принятие акта амнистии в 2013 г. все благодарили Правителя, а не Государственную Думу²⁸⁴.

В Основной Закон России следует внести норму: «Государственная Дума России является законосовещательным органом при Правителе России. При этом она должна поддерживать видимость того, что является законотворческим органом».

²⁷⁹ См.: Из речи депутата Чурюкова // Коммерсантъ – Власть. – М., 2006. – № 4. – С. 10.

²⁸⁰ См.: Фаризова С. Правые отпраздновали альтернативный юбилей Госдумы // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 76. – С. 3.

²⁸¹ См.: Дума помянула былое // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 76. – С. 3.

²⁸² См.: Камышев Д. Указ. соч. С. 23.

²⁸³ См.: Кузьмин В. Идем на Восток // Российская газета. – 2010. – 5 июля. – С. 2.

²⁸⁴ См.: Колесников А. Вечер прав человека // Коммерсантъ. – 2013. – 11 декабря. – С. 3.

5.2. Правительство России и Совет Федерации Федерального Собрания России

В нулевые годы Совет Федерации Федерального Собрания России из совершенно самостоятельного органа, представляющего региональные элиты России (собрание глав регионов и глав представительных органов регионов), усилиями Правительства²⁸⁵ был превращен в **собрание отставных политиков и чиновников, послушно участвующих в оформлении воли Правительства в виде законов**. Уже к 2006 г. нередкостью было то, что решения в Совете Федерации принимались единогласно²⁸⁶, как в Верховном Совете в «добрые» советские времена.

Даже закон, направленный на устранение Федерации и введение прямого управления страной из Москвы через заместителей Правительства России, в регионах не вызвал протеста членов Совета Федерации. Он был принят при одном воздержавшемся. Без обсуждения члены Совета Федерации приняли поправки в ФЗ «О политических партиях», которые запретили создавать в России небольшие партии (меньше 50 000 человек)²⁸⁷.

В начале 2000-х в палате случались микробунты. Но председателю палаты удавалось легко их подавлять одной фразой: «Законопроект был внесен по инициативе лично президента Путина»²⁸⁸.

Между Государственной Думой, Советом Федерации и Правительством РФ иногда возникают конфликты. Правительство России (в определенной степени в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) выступает арбитром в их спорах²⁸⁹. Фактически он превратился в их общего хозяина. Председателю Совета Федерации приходилось даже напоминать членам палаты, что они сами являются властными субъектами и не должны по каждому вопросу жаловаться на Правительство Президенту²⁹⁰.

²⁸⁵ См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. – М.: Институт прав и публичной политики, 2008. – С. 123–124.

²⁸⁶ См.: Городецкая Н. Совет федерации разрешил сбивать пассажирские самолеты // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 36.

²⁸⁷ См.: Владимирова Д. Сенаторы согласились с назначением губернаторов // Российская газета. – 2004. – 9 декабря. – С. 9.

²⁸⁸ См.: Сенаторы согласились с назначением губернаторов // Российская газета. – 2004. – № 273. – С. 9.

²⁸⁹ См.: Вислогузов В. Совет федерации требует госрегулирования топливного рынка // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 38. – С. 2.

²⁹⁰ См.: Владимирова Д. Миранов пристыдил сенаторов // Российская газета. – М., 2003. – № 78. – С. 3.

К 2002 г., отмечает О. В. Ерохин, «Совет Федерации был окончательно встроен в “моноцентрическую” систему власти, “замкнутую”» на Владимире Путине»²⁹¹.

Превращение Совета Федерации в орган при Правителе **осуществляется путем** лишения финансовой самостоятельности регионов, элита которых стала зависеть от центральной власти и не способна сформировать собственные органы власти в регионах. Правительство стало фактически назначать глав регионов с 2004 г. Его заместители направляют в Совет Федерации половину его членов. Главы регионов стали формировать послушные их воле представительные органы регионов, которые формально формируют вторую часть Совета Федерации. В силу зависимости органов власти регионов от центра, фактически состав Совета Федерации определяется по воле Правительства и его Двора, включая руководство Администрации Президента РФ.

М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский пишут, что в начале 2000-х отбор и назначение кандидатов в члены Совета Федерации стал согласовываться с Администрацией Президента. «Этот контроль, впрочем, не означал стремления чиновников из Москвы всякий раз принимать решения за глав администраций и за руководство региональных legislatures – те должны были соображать сами, какое время наступило. Хотя некоторые кандидатуры, действительно, предлагались непосредственно из Кремля, но чаще региональные власти подыскивали подходящих людей самостоятельно, лишь согласовывая свой выбор «с Москвой». Активная роль функционеров Администрации проявлялась также в отсеке совершенно нежелательных персон». Исследователи приводят примеры оказания давления Администрации Президента на представительные органы регионов с целью пресечь выдвижение ими нежелательных кандидатур в члены Совета Федерации»²⁹². Уже в 2008 г. этого никто не скрывал. При утверждении кандидатуры члена Совета Федерации в представительном органе субъекта Федерации глава региона указывал депутатам, что предлагаемая кандидатура согласована с Администрацией Президента и Председателем Совета Федерации»²⁹³.

Здесь опять следует отметить, что, для того чтобы понять, кто участвует в решении вопроса о назначении члена Совета Федерации, необходимо знать, кто входит в состав Двора Правительства.

²⁹¹ Ерохина О. В. Губернаторство России. История и современность. – М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2014. – С. 98.

²⁹² Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 125.

²⁹³ См.: Конфисахор А. Указ. соч.

Пока С. Миронов входил в состав Двора, он мог участвовать в назначении членов Совета Федерации. Так, назначенный членом Совета Федерации от Ленинградской области А. Молчанов был известен своей близостью к Председателю Совета Федерации С. Миронову²⁹⁴. Были случаи, когда С. Миронов прямо заявлял, что он не допустит утверждения в качестве члена Совета Федерации неугодного ему человека²⁹⁵.

Кадровая политика Правительства и его двора в отношении Совета Федерации сделала его по составу похожим на Боярскую Думу или Государственный Совет времен Николая II. Значительная его часть состоит из бюрократической аристократии: отставленные от дел непосредственного управления страной чиновники, бывшие губернаторы, мэры больших городов. Государственный Совет образно называли палатой «государственного опыта». Мэр Екатеринбурга А. Чернецкий, направленный в Совет Федерации, признавал: «У Совета Федерации сегодня такая репутация: мол, наполовину он состоит из миллиардеров, наполовину – из пенсионеров. И возникает ощущение, что это бесполезная структура. Но в Совете Федерации можно работать и на результат. Есть такие сенаторы, которые в свои регионы чего только не притащили, а есть те, кто туда ради статуса идут»²⁹⁶.

Наблюдается схожесть Совета Федерации с палатой пэров Японию. В соответствии с Конституцией 1889 г. в нее входили «принцы крови», представители титулованной аристократии, крупные налогоплательщики и лица, имеющие «особые заслуги» перед императором.

После принятия поправок в Конституцию РФ о назначении **Правителем 17 членов** Совета Федерации, Россия стала похожа на Лесото, где по Конституции 1966 г. сенат состоял из сенаторов по должности и сенаторов, назначавшихся королем (мотлотлехи). Похожая ситуация была в Свазиленде. По Конституции 1968 г. часть членов верхней палаты там назначалась королем²⁹⁷.

Президент Алжира единолично назначает одну треть депутатов верхней палаты парламента – Национального Совета²⁹⁸. В Бахрейне, по Конституции 1972 г., 14 из 44 депутатов

²⁹⁴ См.: С. Миронов когда-то работал в фирме А. Молчанова. – Конфисахор А., Шевчук М., Пушкарская А. Человек из списка Forbes станет сенатором // Коммерсантъ. – 2008. – 22 января. – С. 3.

²⁹⁵ См.: Абдуллина Л., Нагорных И. «Роднику» не пробиться в Совет Федерации // Коммерсантъ. – 2007. – 2 июня. – С. 2.

²⁹⁶ См.: Странники сильного мэра избалованы ситуацией в Екатеринбурге // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 21 сентября. – С. 12.

²⁹⁷ См.: Садовская Л.М. Указ. соч. С. 69–70.

²⁹⁸ См.: Сапронова М. А. Арабский Восток: власть и конституции ... С. 127.

назначаются эмиром²⁹⁹. При Пилсудском, по Конституции Польши 1935 г., 1/3 сенаторов назначалась диктатором³⁰⁰. В соответствии со ст. 100 Основных государственных законов Российской империи, Государственный совет России формировался наполовину из «членов по высочайшему назначению».

С. Миронов, находясь на посту Председателя Совета Федерации, проделал большую работу для введения в этой палате принципа **единоначалия и отчуждения членов Совета Федерации от региональных элит**. Для этого к ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»³⁰¹ были приняты поправки, запрещающие регионам отзываться досрочно своих представителей. Кроме того, председатель Совета Федерации получил право инициировать отзыв члена палаты регионом. В случае, если регионы осмеливались направлять в Совет Федерации своего представителя, который не устраивал председателя палаты, тот начинал затягивать признание полномочий этого представителя (председатель палаты просто не ставил вопрос о нем в повестку дня палаты), вынуждая регион изменить свое решение³⁰².

Таким путем он добился пересмотра решения о выдвижении членом Совета Федерации Н. Киселева от Архангельской области в 2008 г., С. Кислова, выдвинутого в марте 2006 г. от Ростовской области³⁰³. Читинская областная дума направила своим представителем в Совет Федерации члена партии «Союз правых сил» Г. Томчина. Но Совет Федерации отказывался подтвердить его полномочия в течение нескольких месяцев. В итоге Читинской областной думе пришлось делегировать в Совет Федерации другого человека, согласованного с С. Мироновым³⁰⁴.

²⁹⁹ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 174.

³⁰⁰ См.: Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 110.

³⁰¹ ФЗ «О внесении изменений в ФЗ “О порядке формирования Совета Федерации” и ФЗ «О статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу п. 12 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ”» // Российская газета. – М., 2004. – № 282. – С. 11.

³⁰² См.: Депутаты позаботятся о новых сенаторах // Коммерсантъ. – М., 2005. – № 197. – С. 2.

³⁰³ См.: Ветров П., Гулько Н. Архангельская область поменяла политика на бизнесмена // Коммерсантъ. 2008. – 10 сентября. – С. 2.

³⁰⁴ См.: Кошеленко П. Амурские депутаты не послушались Совета Федерации // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 32. – С. 3.

Председатель палаты стремился избавиться от членов палаты, которые отказывались ему подчиняться и имели самостоятельный политический вес³⁰⁵. В мае 2006 г. председатель палаты начал чистку рядов членов палаты. Он потребовал от четырех регионов отозвать своих представителей в Совете Федерации. Два региона нехотя выполнили требование С. Миронова. Представительные органы двух регионов попытались защитить своих представителей. Против непослушного губернатора Ненецкого автономного округа, который не пожелал оказать должного давления на депутатов представительного органа региона, было возбуждено уголовное дело³⁰⁶.

Невозможность отзыва своего представителя в Совете Федерации приводила к курьезным ситуациям. Депутаты региональных представительных органов обращались к Председателю Совета Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о досрочном прекращении члена Совета Федерации, которого они сами когда-то выдвинули.

Примером являлось обращение депутатов парламента Кабардино-Балкарии об отзыве своего представителя в Совете Федерации Х. Кармокова³⁰⁷. Депутаты Амурской области потратили два года на то, чтобы добиться лишения полномочий члена Совета Федерации Г. Бусловой, которую они когда-то выдвинули в верхнюю палату Федерального Собрания. Все это время С. Миронов стойко защищал своего товарища по партии³⁰⁸.

С. Миронов активно участвовал в процессе отзыва членов палаты региональными органами власти (отзыв Р. Алтынбаева в 2003 г.; отзыв Е. Бушманова в 2004 г.). К решению этих вопросов подключали федеральные органы власти: прокуратуру, суды³⁰⁹.

Для работы с членами Совета Федерации Правитель направил своего опытного представителя А. Котенкова, который был извес-

³⁰⁵ См.: Сергей Миронов затеял свою административную реформу // Коммерсантъ. – М., 2004. – 16 апреля. – С. 2.

³⁰⁶ См.: Тирмастэ М-Л., Ильина О., Почечикин В. Ненецкий порядок // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 89. – С. 1, 3.

³⁰⁷ См.: Самедов Т., Барахова А. Сенатора отзывают по партийной линии // Коммерсантъ. – 2007. – 21 декабря. – С. 2.

³⁰⁸ См.: Барахова А. и др. Совет Федерации начал работу с кадрового вопроса // Коммерсантъ. – 2007. – 20 сентября. – С. 3.

³⁰⁹ См.: Как отзывали из Совета Федерации // Коммерсантъ. – 2004. – 12 ноября. – С. 2.

тен своими способностями «усмирять» депутатов Государственной Думы³¹⁰.

Представители регионального руководства уже в 2004 г. констатировали, что направленные ими в Совет Федерации представители «не очень то советуются с субъектами»³¹¹.

Стремление передать управление Советом Федерации в руки С. Миронова, тогда входящего в состав ближнего окружения Провителя, иногда приводило даже к ущемлению интересов руководства «Единой России». В июне 2008 г. Совет Федерации по инициативе С. Миронова принял изменения в Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ, запрещающие членам палаты организацию и ведение любой деятельности в интересах политической партии³¹². Это было связано с тем, что большинство членов Совета Федерации являлось членами «Единой России», а С. Миронов являлся создателем и руководителем конкурирующей политической организации под названием «Справедливая Россия».

Мерой по усилению единоначалия в управлении Советом Федерации можно было считать ликвидацию по инициативе Председателя Совета Федерации должности первого заместителя Председателя палаты³¹³.

В июне 2008 г. С. Миронов провел через Совет Федерации поправку в Регламент палаты, в соответствии с которой он поставил под свой контроль распоряжение финансовыми средствами палаты. В соответствии с поправкой, смета расходов на обеспечение деятельности Совета Федерации и его региональных представительств утверждается не постановлением палаты, а единолично Председателем палаты³¹⁴.

К 2007 г. С. Миронов превратился из председателя представительного органа власти в строгого начальника (хозяина), командующего подчиненными ему членами Совета Федерации. Подчас он относился к членам Совета Федерации, как к школьникам, которых он берется воспитывать и поучать. На одном из заседаний он выразил свое недовольство тем, что члены палаты не поют гимн, и обещал заставить их выучить его слова. Ежегодно он давал

³¹⁰ См.: Владимир Д. Сенаторы ждут указаний Президента ...

³¹¹ См.: Городецкая Н. Советчики власти // Коммерсантъ. – М., 2004. – № 220. – С. 3.

³¹² См.: Городецкая Н. Совет Федерации проводит беспартийную линию // Коммерсантъ. – 2008. – 19 марта. – С. 3.

³¹³ См.: Барахова А. Сергей Миронов затеял свою административную реформу // Коммерсантъ. – 2004. – 16 апреля. – С. 2.

³¹⁴ См.: Городецкая Н. Совет Федерации проводит беспартийную линию ...

свои оценки работе членов Совета Федерации и своим распоряжением отправлял их в регионы. В очередной справке он обещал отразить знание членами Совета Федерации гимна России³¹⁵.

С. М. Миронов передал В. И. Матвиенко дисциплинированный отряд чиновников, готовых выполнить любые указания Президента и его Администрации. «Конечно, члены Совета Федерации не обязаны следовать указаниям из президентской администрации. Но, как показывает практика, следуют», – пишет М. А. Краснов³¹⁶.

Выделение Совета Федерации официально оправдывается федеративным характером России, необходимостью представлять интересы регионов. С 2011 г. руководство палат Федерального Собрания прямо заявило, что руководимые ими палаты больше не разделяют разность представляемых интересов групп россиян. Они намерены работать как один орган, подчиненный одному начальнику. Имитировать федерацию в России больше нет необходимости. Председатели палат решили синхронизировать действие палат: сверить регламент палат, убрать дублирование и избыточные комитеты и комиссии с целью экономии аппаратных расходов. Председатели палат договорились совместно вносить проекты законов. Первым был проект закона о статусе членов Совета Федерации. Главы палат заявили, что теперь они будут работать в тандеме и исключают случаи, когда Совет Федерации отклоняет законы, принятые Государственной Думой. Комитеты Совета Федерации будут подключаться к работе комитетов Государственной Думы с момента поступления в них проектов законов³¹⁷.

Двухпалатная система в царской России в 1906 г. создавалась для того, чтобы сдерживать не всегда послушную царю Государственную Думу с помощью полностью подконтрольного ему Государственного Совета. В современной России обе палаты Федерального Собрания РФ одинаково хорошо управляемы Правителем и его Администрацией. Власть Правителя России сегодня гораздо прочнее, чем власть, которой обладал Николай II. Единственной функцией двухпалатной системы стала имитация федерализма в России.

Думается, что сегодня сохраняет свое действие норма, закрепленная в ст. 7 Основных государственных законов Российской Империи 1906 г., которая гласила: «Государь Император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Со-

³¹⁵ См.: Владимир Д. На бэк-вокале у спикера // Российская газета. – 2007. – 20 сентября. – С. 3.

³¹⁶ Краснов М. А. Персоналистский режим в России ... С. 187.

³¹⁷ См.: Новиков К. Палаты идут на сближение // Российская газета. – 2011. – 3 октября. – С. 3.

ветом и Государственной Думой»³¹⁸. Подобная же норма действует в Кувейте. Ст. 51 Конституции Кувейта 1962 г. гласит: «Законодательная власть в соответствии с Конституцией передается эмиру и Национальной Ассамблее»³¹⁹.

Даже если Правитель в силу каких-либо чрезвычайных обстоятельств потеряет большинство в палатах Федерального Собрания, то, согласно ст. 107 Конституции РФ, у него остается **право не подписывать Федеральные законы, которые его не устраивают**. Эта норма воспроизводит ст. 9 Основных государственных законов Российской Империи: «Государь Император утверждает законы, и без Его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения»³²⁰.

Сегодня Правитель-Президент России обладает более широкими полномочиями, чем эмир Кувейта. Отлагательное вето Эмира Кувейта обладает меньшей силой, чем отлагательное вето Президента РФ. В одной из версий ст. 66 Конституции Кувейта 1962 г. говорится, что для возвращения законопроекта в Национальную Ассамблею у эмира должны быть веские основания³²¹. Ч. 3 ст. 107 Конституции РФ не требует от Президента РФ приводить какие-либо основания для отказа от подписания федерального закона.

Вето эмира Кувейта, согласно ст. 66 Конституции Кувейта 1962 г., может быть преодолено большинством голосов в Национальной Ассамблее на последующей его сессии. По Конституции РФ для этого требуется 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ч. 3 ст. 107).

По Конституции Пруссии 1850 г. король обладал абсолютным вето. Три «вето» должны были сохранить в неприкосновенности сложившуюся систему³²². Отношения в современной России достигли такого же уровня. Ни одна палата Федерального Собрания не осмелится сегодня идти против воли Правителя-Президента.

В конституционных монархиях конца XIX в., писал А. Д. Градовский сложилось правило, согласно которому «самое упоминание имени короля и приведение его слов в защиту того или другого мнения или законопроекта безусловно не допускается при парламентских прениях, так как последние должны происходить свободно, вне всякого постороннего давления:

³¹⁸ См.: Государство Российское. Власть и общество ...

³¹⁹ См.: Конституции стран Азии ... С. 362.

³²⁰ См.: Государство Российское. Власть и общество ...

³²¹ См.: Конституция Кувейта. – URL: <http://www.worldislamlaw.ru/category/konstitucii-i-zakony-pravo-stran-mira/konstitucii-islamskix-stran-azii> (дата обращения: 12 июня 2013 г.).

³²² См.: Черниловский З. М. Указ. соч.

все речи должны быть обращены к депутатам или правительству, но не к особе короля. Король стоит вне дебатов»³²³.

Россия не достигла такой свободы и самоуважения парламента. Здесь воля Правителя – закон. Как уже отмечалось, самым мощным аргументом в дебатах является ссылка на мнение Правителя³²⁴.

По Конституции РФ Президент РФ всего лишь подписывает законы (ст. 84). Но фактически он через Правительство, через Администрацию Президента РФ готовит проекты закона, определяет их содержание. Президент РФ занимает далеко не пассивную роль в процессе законотворчества. Он не просто соглашается или не соглашается с принятым законом, но сам или через своих подчиненных определяет его содержание.

Можно даже перенести мнение Н. А. Захарова о России начала XX в. на оценку ее современного состояния: «законодательствует глава государства, а не палаты, которым принадлежит лишь право устанавливать внутреннее содержание закона»³²⁵. Как и в начале XX в.³²⁶, в современной России Правитель имеет доминирующее положение в сфере законодательства.

Характер законотворчества в России похож на тот, что имел место в Баварии в начале XX в. Н. А. Захаров описывает его так: «Закон становится законом только благодаря воле короля: содействие ландтага относится только к возникновению содержания закона, однако законами они становятся не благодаря решениям палат и не благодаря соглашению между ландтагом и короной, а только лишь благодаря воле короля»³²⁷.

Сделать проект закона «обязательным для государства может лишь один монарх, в силу своей личной свободной власти, которая не является ни выразителем, ни представителем иной воли, кроме своей собственной», – пишет Н. А. Захаров³²⁸.

Так же в современной России. Если закон даже приобретет нужную форму без воли Правителя, то подчиненные ему органы власти не будут им руководствоваться. В начале XX в. в России

³²³ Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав ... С. 132.

³²⁴ См.: Сенаторы согласились с назначением губернаторов...

³²⁵ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 202.

³²⁶ Там же. С. 223.

³²⁷ Там же. С. 222.

³²⁸ Там же. С. 223.

на актах, принятых Государственным Советом и утвержденных Императором, писали: «... утвердить соизволил и повелел исполнить»³²⁹. Это хорошо показывает, что Правитель может из пропагандистских устремлений утвердить закон. Но это не означает пожелания его исполнения. В России всегда было много хороших законов, которые никто не собирался исполнять, поскольку на это не было воли Правителя.

Правитель лишил Федеральное Собрание России не только законодательной, но и **контрольной власти**. Счетная палата, которая во всех странах существует при парламенте, в России оказалась при Правителе-Президенте. В 2004 г. был принят ФЗ «О внесении изменений в ФЗ “О Счетной палате РФ”», согласно которому Президент получил не предусмотренное Конституцией право представлять Федеральному Собранию кандидатуры председателя Счетной палаты, его заместителя (ст. 5) и аудиторов (ст. 6), а также вносить предложения об их освобождении от должности (ст. 29)³³⁰. Кроме того, на должности Председателя Счетной палаты долгое время находился один из представителей питерского землячества.

Наша Счетная палата похожа на институт цензоров, которые существовали в императорском Китае. Они должны были докладывать императору о выявленных фактах нарушения закона государственными чиновниками. Решение о привлечении к ответственности чиновников принимал сам император³³¹.

В работе Счетной палаты, подчеркивал ее председатель Степашин, «особое значение имеют отношения с Президентом РФ, который придает “дополнительный административный ресурс” контрольной деятельности палаты»³³².

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Совет Федерации и Государственная Дума могут создавать комиссии по расследованию. В 2003 г. был принят закон о **парламентском расследовании**, но Президент В. В. Путин отказался его подписать под предлогом того, что он не соответствует Конституции РФ. Когда Федеральное Собрание стало карманным, Правитель в своем послании Федеральному Собранию 2005 г. заявил, что ему надо предоставить право проведения расследований³³³. Но вместо старого проекта закона, Админист-

³²⁹ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 230.

³³⁰ СЗ РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4844.

³³¹ См.: Сидихменов В. Я. Указ. соч. С. 192.

³³² См.: Счетная палата «строит вертикаль» // Российская газета. – 2002. – 18 мая. – С. 1.

³³³ См.: Хамраев В. Парламентарии готовы расследовать что угодно // Коммерсантъ. – 2005. – № 105. – С. 3.

рация Президента РФ разработала свой проект закона. Принятый под контролем Правительства ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» от 27 декабря 2005 г. предоставляет очень ограниченные возможности проводить расследования Федеральному Собранию (ст. 4, 8–9 указанного ФЗ)³³⁴.

Сам закон содержит ряд препятствий к осуществлению контрольных функций представительного органа. В Марокко каждая из палат парламента имеет право самостоятельно создавать комиссии по расследованию (ст. 42)³³⁵. В России комиссия может быть создана при согласии обеих палат (ст. 8 названного ФЗ). Если в демократических странах комиссия может быть создана оппозицией (парламентским меньшинством), то в России она создается только с согласия большинства Государственной Думы и Совета Федерации.

Палаты Федерального Собрания имеют право приглашать тех или иных **чиновников для отчета** на свои заседания палат, а депутаты и члены Совета Федерации имеют право задавать им вопросы³³⁶.

В 2003 г. С. Миронов, занимая должность Председателя Совета Федерации, говорил, что многие чиновники позволяют себе игнорировать сенаторов и не приходят на так называемые «правительственные часы», которые регулярно проводились в верхней палате парламента. «Мы же заранее, иногда чуть ли не за полгода, сообщаем чиновникам о том, что их присутствие желательно в Совете Федерации для обсуждения того или иного вопроса. Мы даже сообщаем, что готовы специально для них передвинуть график встречи. И все равно не приходят»³³⁷.

Н. А. Захаров отмечал, что Государственная Дума и Государственный Совет в начале XX в. обладали правом запроса глав ведомств об их или их подчиненных действиях. «...Право это не представляет собой, в сущности, того сильного оружия в руках палат, как это имеет место в странах парламентарных. Осуществляя, таким образом, исключительно

³³⁴ Российская газета. – 2005. – 29 декабря. – С. 41.

³³⁵ См.: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/68> (дата обращения: 12 июня 2012 г.).

³³⁶ О статусе члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ: ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74; 1999. № 28. Ст. 3466; 2001. № 32. Ст. 3317; 2004. № 25. Ст. 2484; Российская газета. – 2004. – № 282. – С. 11.

³³⁷ См.: Владимир Д. Сенаторы жалуются на чиновников // Российская газета. – 2003. – № 68. – С. 4.

нравственный контроль над действиями власти административной палаты, в случае выраженной со стороны 2/3 их состава неудовлетворенности объяснениями министров и главнауправляющих, представляют дело на Высочайшее благоволение, указывая этим Государю на общественное мнение по отношению к тому или иному министру (ст. 58–60 учреждения Государственной Думы и ст. 44, 57–59 учреждения Государственного Совета)»³³⁸.

Такое же нравственное значение имеют отчеты чиновников и Председателя Правительства перед палатами Федерального Собрания РФ.

Таким образом, Федеральное Собрание РФ лишь имитирует осуществление им контрольных функций. В этом его можно сравнить с парламентами стран Африки.

Отмечается, что контроль парламента за правительством в странах Африки не носит всеобъемлющего характера, «поскольку в большинстве африканских стран законодательный орган не формирует правительство на парламентской основе... Парламент лишь одобряет кандидатуру премьер-министра, предложенную главой государства»³³⁹. «...Одна из составляющих в деятельности законодательной власти – контроль за работой правительства – превращается в профанацию», – пишет Л. М. Садовская³⁴⁰.

Развитие России идет в том же русле, что и развитие диктатур в странах Средней Азии. В 2011 г. И. Каримов, так же как и в России (2008 г.), ввел в Конституцию норму об обязанности Председателя Правительства ежегодно отчитываться о своей деятельности перед представительным органом. И депутаты последнего, как и в России, полностью подконтрольные диктатору, сразу начали критиковать Правительство. Это должно было свидетельствовать о продвижении Узбекистана к демократии и повышению роли парламента³⁴¹.

В России восстановлена советская традиция формирования **безвластных органов**, имитирующих представительство народа, играющих роль «резиновой печати» для утверждения решений Правителя или правящей олигархии. В СССР «Верховный Совет лишь оформлял и легитимировал решения, принятые партийно-государ-

³³⁸ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 234.

³³⁹ Садовская Л. М. Указ. соч. С. 72.

³⁴⁰ Там же. С. 73.

³⁴¹ См.: Eurasianet.org: Инициированная Ташкентом демократизационная кампания служит ширмой для закулисной борьбы. – URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1312441920> (дата обращения: 20 апреля 2011 г.).

ственным аппаратом»³⁴². Официальная пресса, не стесняясь, говорит о том, что Федеральное Собрание превратилось в орган, беспрекословно исполняющий требования Президента РФ³⁴³. Правозащитники говорят, что в России больше нет парламента³⁴⁴.

Ю. Г. Ершов писал в 2005 г.: «Государственная Дума, утрачивая представительские функции, все больше превращается в “канцелярию” Администрации Президента, Совет Федерации превратился в легального лоббиста различных группировок власти и бизнеса...»³⁴⁵

Главной функцией Федерального Собрания РФ стала **имитация республики** и демократии в стране.

В 1942 г., после первых поражений гитлеровской Германии, диктатор Испании Франко сделал жест в сторону новых союзников (США, Англии). Он принял Закон «Об учреждении испанских кортесов».

Федеральное Собрание РФ так же необходимо Правительству для того, чтобы Россию считали цивилизованной страной. Исследователи говорят о превращении Федерального Собрания России в декоративный орган³⁴⁶. О декоративности Совета Федерации писал П. Д. Баренбойм³⁴⁷.

Н. П. Ерошкин писал, что наличие Государственного Совета свидетельствовало о том, что «российский абсолютизм первой половины XIX в. уже не мог обходиться без обсуждения хотя бы части проектов законов и других важных общегосударственных дел в особом органе с верхами дворянской бюрократии»³⁴⁸.

Думается, что сегодня Федеральное Собрание так же представляет верхи российской бюрократии и ее клиентелы. Правительство **не отказывается от обсуждения части законопроектов** с этой группой населения, которая является опорой его власти.

³⁴² См.: Парламентаризм в России и Германии. История и современность. – М., 2006. – С. 61.

³⁴³ См.: Кузьмин В. Депутатский сыск ... С. 1.

³⁴⁴ См.: Вы бы что расследовали? // Коммерсантъ. – М., 2005. – № 105. – С. 3.

³⁴⁵ Ершов Ю. Г. Перспективы российского транзита // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах. – Екатеринбург, 2005. – С. 24.

³⁴⁶ См.: Гончаров В. В., Жилин С. В. Указ. соч. С. 20.

³⁴⁷ Баренбойм П. Д. Путешествие из Москвы в Петербург и судьба российского конституционализма. О переезде Конституционного Суда Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2006. – С. 20.

³⁴⁸ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 126.

Чем более послушным Правительству является представительный орган, тем больше полномочий он ему может передать. Пользоваться ими без команды Правителя он все равно не решится.

Примером может быть совершенно послушный Правительству Узбекистана Олий Мажлис. Он является в соответствии с Конституцией не только законодательным органом, но и «определяет основные направления внутренней и внешней политики». В его полномочия входит «принятие стратегических государственных программ» (п. 3 ст. 78 Конституции Узбекистана 1991 г.). Высший представительный орган Узбекистана также наделен полномочиями утверждать указы Президента о назначении и освобождении от должности не только премьер-министра, но и его заместителей, а также членов кабинета министров (п. 16 ст. 78).

В 1990-х гг. коммунисты в Государственной Думе безуспешно пытались добиться расширения своих контрольных функций³⁴⁹. Как только Федеральное Собрание стало «карманным», оно получило их, так же как право на парламентское расследование.

В начале XX в. говорили, что Самодержцу Всероссийскому «было благоугодно» дать права Государственной Думе³⁵⁰.

Федеральное Собрание РФ позволяет Правительству **дистанцироваться от ряда непопулярных норм** законов. Он всегда может сказать: «Это они, а не я принял этот закон».

Итак, вместо ст. 94 Конституции РФ, в Основном законе России следует записать: «Федеральное Собрание имитирует парламент России. Оно является органом, представляющим Правителя России, оформляющим его волю в виде законов (законорегистрационный орган)». Оно, конечно, должно называться не Федеральным Собранием, а «Государево Собрание». Русские цари в своих решениях писали: Мой Государственный Совет³⁵¹. Сегодня Правительство может сказать: «Мое Федеральное Собрание». Это орган «Его Величества», а не России.

Современная Россия похожа на страны Латинской Америки до 1980-х гг., где наиболее важные полномочия принадлежали главе государства, а парламент был превращен в придаток президентской власти³⁵². Такая ситуация сохранилась

³⁴⁹ О поправках к ст. 101, 102 и 103 Конституции РФ : Проект Ф3 // Электронная энциклопедия. «Государственная Дума: 1995–1999». Справочная правовая система ГАРАНТ. 2000 г.

³⁵⁰ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 156.

³⁵¹ См.: Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. – М.: АГРАФ, 2004. – С. 215.

³⁵² См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов. – М., 1999. – С. 66.

до сегодняшнего дня в таких странах Латинской Америки, как Гватемала, Гондурас, Гаити, Парагвай³⁵³. Государствоведы отмечают, что до недавнего времени большие различия существовали между конституционным и фактическим статусом законодательных ассамблей в странах Латинской Америки, особенно в период существования диктаторских режимов. Так, в Венесуэле при диктаторе Х. Гомесе формально конгресс был наделен полномочиями утверждать конституции, принимать другие законы и избирать президента. «Но фактически конгрессу отводилась роль канцелярии, которая лишь штамповала решения, навязываемые диктатором и удобные только ему»³⁵⁴.

Ситуация в России схожа с той, что существует во многих африканских странах, где власть сосредоточена в руках одного лица, а законодательные органы имеют второстепенный характер³⁵⁵.

Сложившиеся нормы законодательства органично присущи России. Все социологические исследования показывают, что **большинство избирателей доверяет только Президенту России** и с ним связывает свои надежды на лучшее будущее. Значительная часть россиян не понимает, зачем нужен парламент, если есть Президент, зачем нужно разделение властей? Российское общество находится на уровне развития, который Франция пережила в середине XIX века. В 1851 г. во Франции при поддержке большинства населения была восстановлена империя, во главе с Наполеоном III. К. Маркс показал, что социальной опорой империи являются французские крестьяне, которые не могли защищать свои права самостоятельно, с помощью депутатов парламента. Они нуждались в вожде, в хозяине. К. Маркс писал о них: «Они не могут представлять себя, их должны представлять другие. Их представитель должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающей им свыше дождь и солнечный свет»³⁵⁶. В 1906 г. газета «Русский листок» писала, что большинство русского народа не поддерживает выборы в I Государственную думу, так как не желает отказываться от абсолютной монархии³⁵⁷. Отчасти эта мысль остается справедливой и для дня сегодняшнего. Демократические реформы 1990-х гг. произошли в

³⁵³ Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов. – М. : ИГ НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 732.

³⁵⁴ Там же. С. 730.

³⁵⁵ См.: Садовская Л. М. Указ. соч. С. 67, 71, 73.

³⁵⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 8. – С. 208.

³⁵⁷ См.: Сто лет Думе // Коммерсантъ – Власть. – М., 2006. – № 4. – С. 10.

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

Во многих странах появление парламента связывается с ростом революционной активности масс населения. В соответствии с законами социальной психологии такая активность имеет временный характер и **сменяется апатией**. Как только масса перестает поддерживать своих выдвиженцев (избираемых на выборах политиков), государственная бюрократия и глава государства восстанавливают свой контроль над обществом и подчиняют себе появившийся представительный орган. Две государственные думы, выбранные в период общественной активности в России в 1906 и 1907 гг., были самостоятельны и требовали от царя реформ. III Государственная дума, избранная в 1908 г., когда революционная активность в стране упала, была совершенно послушна царю и его правительству. Та же картина наблюдалась в России конца XX – начала XXI в. I (1993–1995 гг.), II (1995–1999 гг.) и III (1999–2003 гг.) Государственные Думы были активны и отстаивали интересы своих избирателей, конфликтуя с Президентом РФ и Правительством. IV Дума и следующие за ней, избираемые в условиях политической апатии населения, попали под полный контроль Правительства и его Администрации. Конечно, не следует сбрасывать со счетов активную деятельность самого Правительства и его аппарата.

Переход населения от поддержки возникающего в стране парламента к разочарованию в нем и согласию с восстановлением монархической формы правления в стране является типичным для истории многих стран мира. Именно по такой схеме, например, развивались события в Англии при переходе к новому строю. Большинство населения сначала с воодушевлением восприняло свержение королевской власти и правление Долгого парламента, но затем поддержало его роспуск и установление диктатуры О. Кромвеля, а затем и полную реставрацию абсолютной власти Стюартов, которые допускали существование только послушного им парламента³⁵⁸.

Как уже отмечалось, вместе с усилением политической апатии среди населения в стране постепенно **исчез слой** людей, которых можно называть **публичными политиками**³⁵⁹, т. е. тех, чей ав-

³⁵⁸ См.: Всемирная история: Эпоха английской революции ... С. 145–174.

³⁵⁹ См.: Денисов С. А. Исчезновение социального слоя политиков в современной России // Тезисы докладов I Всероссийской научной конференции «Сорокинские чтения 2004: Российское общество и вызовы глобализации». – М. : Альфа-М, 2005. – Т. 2. – С. 98–101.

торитет зависит от поддержки этого населения. Депутаты Государственной Думы превратились в обычных государственных чиновников, номенклатуру Администрации Президента. От Администрации Президента, а не от избирателей зависит, будет то или иное лицо включено в список кандидатов в депутаты от «Единой России» или нет. Такое соединение групп политиков и бюрократии типично для стран Востока³⁶⁰.

Исследователи обращают внимание на то, что слабость парламента как института обуславливается **слабостью партий**. Слабость парламента, в свою очередь, усиливает роль органов исполнительной власти, способствует расширению и укреплению единой власти главы государства³⁶¹.

5.3. Самостоятельное законотворчество Правительства

Ст. 53 Основных законов Российской империи объявляла: «Законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшего утверждения». Одобрение нормы закона главой государства могло осуществляться в форме подписи, надписи или устно. При устном одобрении оно подтверждалось служащим доверия лицом³⁶².

Такое же **разнообразие в принятии норм** реально действующих законов существует в современной России.

Кроме оформления воли Правительства через Федеральное Собрание, у Правительства существует масса других способов принятия норм, которые воспринимаются верным ему государственным аппаратом как законы, обязательные для исполнения, имеющие высшую юридическую силу.

Согласно Основным законам Российской империи 1906 г. (ст. 87) император мог издавать указы, имеющие силу закона во время прекращения сессий Государственной Думы, которое он сам инициировал. Н. А. Захаров пишет: «...издание велений с материальным характером закона может иметь место без участия палат, и ряд велений, содержащих в себе общегосударственные начала, издается в порядке Верховного управления,

³⁶⁰ См.: Голубева В. Е. Государственная бюрократия и политика. Индонезия и Филиппины. 70-80-е годы. – М.: Наука, 1988. – С. 3.

³⁶¹ См.: Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе ... С. 24.

³⁶² См.: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. – Т. 1. Конституционное право. – СПб., 1910. – С. 35, 410.

без предварительного обсуждения их содержания Думой и Советом»³⁶³.

Конституция РФ не содержит нормы, позволяющей Президенту-Правителю издавать указы, приравненные к законам, но на помощь Правителю пришел Конституционный Суд РФ, который решил, что Президент РФ при реализации поставленных им Конституции РФ целей (ч. 2 ст. 80) имеет право издавать указы, носящие силу закона³⁶⁴.

Сразу вспоминается «Закон в целях устранения бедствий народа и государства» от 24 марта 1933 г., который открыл Гитлеру широкие возможности для установления полной диктатуры в стране. Он давал право имперскому правительству издавать законы, помимо порядка, установленного в конституции (ст. 1), которые могут уклоняться от имперской конституции (ст. 2)³⁶⁵.

Ст. 41 Конституции Японии гласит: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства»³⁶⁶.

Конституция РФ не называет Федеральное Собрание высшим законодательным органом (ст. 94), что облегчает возможность Правителю присваивать себе законотворческие функции.

В Великобритании парламент может все³⁶⁷, т. е. он обладает неограниченной компетенцией и может принимать законы по любому вопросу, если сочтет это необходимым.

В России сложился обычай, согласно которому Федеральное Собрание РФ даже не пытается урегулировать с помощью законов некоторые вопросы. Например, как уже отмечалось, нет даже попыток принять закон «О Президенте РФ». Указам Президента регулируется вопрос о федеральных округах и органах власти в них.

По Конституции Марокко 1996 г. только парламент страны может учреждать новые государственные органы (ст. 46)³⁶⁸. В России полномочия Президента РФ шире, чем у короля Марокко. Именно Президент РФ, а не парламент утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ).

³⁶³ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 202.

³⁶⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

³⁶⁵ См.: Конституции буржуазных стран ... С. 116.

³⁶⁶ См.: Яскина Г. С. Политические процессы в Азии: опыт демократизации. – Ч. I. – М., 2010. – С. 34.

³⁶⁷ См.: Конституционное право зарубежных стран ... С. 22.

³⁶⁸ См.: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/68> (дата обращения: 12 июня 2012 г.).

Конституции РФ (ч. 3 ст. 90) не пытается определить отношения, которые могут быть предметом регулирования указами Президента РФ. Оно осуществляется по не определенному в Конституции кругу вопросов. Она говорит, что они только не должны вступать в противоречие с федеральными законами. Отсюда следует, что они могут действовать параллельно с законами, а не издаваться для их исполнения.

Нормотворческие полномочия эмира Кувейта более скромные. «Эмир издает посредством декретов правила, необходимые для исполнения законов...» – гласит ст. 72 Конституции Кувейта. Он также может издавать декреты, регулирующие общественный порядок и систему здравоохранения, правила, необходимые для организации государственной и административной службы, не противоречащие закону» (ст. 73 Конституции Кувейта).

В современной России действует норма, согласно которой указы, распоряжения, указания и поручения Президента РФ могут противоречить Конституции РФ, поскольку Конституционный Суд РФ и другие суды фактически зависимы от Президента РФ и не могут признать их неконституционными и незаконными.

При сложившемся сегодня положении в России не указы Президента подгоняются под законы, а **законы исправляются с целью их соответствия указам Президента**. Так, Президент РФ издал указ о создании Национального антитеррористического комитета, а Федеральное Собрание внесло поправки в Федеральный закон «О противодействии терроризму» с тем, чтобы он соответствовал требованиям указа³⁶⁹. По указанию Президента РФ³⁷⁰ была изменена Конституция РФ³⁷¹.

Широкие правотворческие функции Правительство и подконтрольное ему Правительство получают, добиваясь высокой абстрактности принимаемых законов, которые нуждаются в конкретизации. Как известно, в процессе «уточнения» законов можно совершенно исказить их смысл.

Как уже отмечалось выше, Правительство может ввести норму, имеющую высшую юридическую силу закона через политико-правовую **доктрину, прецедент, нормативный договор**. Более

³⁶⁹ См.: Фаризова С. Закон подгонят под указ // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 31. – С. 1, 2.

³⁷⁰ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. – 2008. – 6 ноября. – С. 4.

³⁷¹ Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы ...

длительен процесс введения в стране (или восстановление) правового обычая.

Н. А. Захаров указывал, что отмена и изменение законов в царской России могло осуществляться «в **изустно объявленных** Высочайших повелениях»³⁷². Правитель России сегодня также может излагать свои Высочайшие повеления в личных беседах с высокопоставленными чиновниками или в публичных выступлениях, т. е. не оформлять их в виде писанных актов.

Некоторые Высочайшие повеления в XIX в. **не обнародовались**³⁷³. Сегодня также Правитель придает огласке те свои решения, которые являются выигрышными с точки зрения популизма. Решения, которые могут привести к неоднозначным результатам, остаются или в тайне или принимаются от имени иных подчиненных ему органов власти.

По мнению автора, сегодня продолжает действовать норма, которая при Сталине звучала так: «Приказания вождя обладают безусловным приоритетом перед любыми формальными нормами»³⁷⁴.

В царский период законы могли приниматься в форме **Высочайше утвержденных мнений** Государственного Совета, причем утверждение излагалось в таком виде: «Быть по сему. Высочайшее имя»³⁷⁵. Думается, что законодательное повеление Правителя сегодня может иметь форму надписи на докладе: «Согласен» или кивка, который он производит при устном докладе ему каких-нибудь предложений.

Таким образом, в современной России продолжает действовать норма, закрепленная когда-то в ст. 53 Основных законов Российской империи. Воля императора являлась высшим законом³⁷⁶.

В начале 2006 г. Правительство РФ приняло решение о строительстве нефтепровода по берегу озера Байкал. Но это являлось нарушением нормы уже принятого в Государственной Думе водного кодекса. Депутатам была дана команда возвратиться к принятому документу и исключить из него злополучную статью. Депутаты от «Единой России» быстро прозрели и поняли, что нефтепровод озеру не угрожает, и отменили указанную им норму³⁷⁷. Однако мнение Правителя

³⁷² Захаров Н. А. Указ. соч. С. 187.

³⁷³ Там же. С. 184.

³⁷⁴ См.: Масловский М. В. Анализ концепции тоталитарной бюрократии // Социологические исследования. – 2000. – № 4. – С. 95.

³⁷⁵ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 183.

³⁷⁶ См.: Лазаревский Н. И. Указ. соч.

³⁷⁷ См.: Граник И. Госдума исключила Байкал из Водного кодекса // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 65. – С. 10.

по вопросу о безопасности озера Байкал изменилось³⁷⁸. Он предписал отвести нитку нефтепровода от берега озера, и услужливость депутатов оказалась напрасной.

Пока критика проекта Федерального закона «О персональных данных» раздавалась из стана оппозиции, депутаты Государственной Думы не обращали на нее никакого внимания. Но неожиданно эту критику поддержал Правительство. Депутаты мгновенно пересмотрели свое отношение к проекту закона и, признав замечания оппозиции справедливыми, исключили из него критикуемые нормы³⁷⁹.

Конституция РФ вводит усложненный порядок изменения ее норм (гл. 9). В учебниках утверждается, что это указывает на жесткий характер нашей Конституции. Однако концентрация всей власти в руках Правительства **сделало нашу Конституцию мягкой**, как разогретый пластилин. В короткие сроки, по указанию Правительства, принимались поправки в Конституцию РФ в 2008, 2013 и в 2014 гг. Против высочайшей воли не осмелилось выступить ни Федеральное Собрание, ни представительные органы регионов. Подчас решения принимались даже без обсуждения³⁸⁰. В преобразованном виде в России продолжают действовать нормы, закрепленные в ст. 8 и 107 Основных законов Российской империи 1906 г., согласно которым инициатива по изменению Основных законов принадлежит Верховной власти.

Н. А. Захаров пишет: «Принцип исключительной инициативы монарха в нашей конституции в области пересмотра действующих основных законов является естественным следствием принадлежности самодержавной власти учредительных прав, почему вполне естественно должно было и явиться такое положение, что тот, кто является учредителем, тот лишь и может возбудить вопрос об изменении этого учреждения... Вместе с тем тут можно видеть еще и существующее издавна общее требование наших законов изъятие Высочайшего соизволения на возбуждение того или иного законодательного вопроса»³⁸¹. Россия верна своим традициям. Фактически Конституция РФ была октроирована Б. Н. Ельциным. Референдум лишь легитимировал его волю. Поэтому изменения в Конституции РФ вводятся сегодня по воле Правительства

³⁷⁸ См.: Колесников А. Байкалспасайгруп // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 75. – С. 1, 2.

³⁷⁹ См.: Хамраев В. Закон о персональных данных довели до идеалистического состояния // Коммерсантъ. – М., 2006. – № 39. – С. 2.

³⁸⁰ См.: Самохина С. Конституцию поправили без споров // Коммерсантъ. – 2013. – 21 ноября. – С. 2.

³⁸¹ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 165.

России. Не важно, кто высказал предложения об изменении норм Конституции. Без Высочайшей воли они не могут реализоваться в жизнь. Верховная власть, по выражению Миллюкова, оставила за собой «имманентное право переворота»³⁸².

«...Русскому монарху принадлежит власть учредительная. Это обстоятельство имеет тот смысл, что все представляемые новыми основными законами права основываются не на принципе, высказанном Руссо, общей воли народа, а на единичной воли монарха, установившего для русских подданных пользование “правовым строем на основе гражданской свободы”...» – пишет Н. А. Захаров³⁸³.

То же можно подчеркнуть в отношении норм российской Конституции. Она принята, в какой-то степени действует и изменяется не по воле народа, а на основе воли Правительства.

Таким образом, так же как при монархической форме правления, Правительство России является высшим законодательным органом. Сегодня в России продолжает действовать норма, сформулированная в ст. 47 Основных законов Российской империи 1892 г.: «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих».

Итак, в Основной закон страны следует записать норму: «Воля Правительства России является высшим законом. Она может быть выражена им в той форме, в которой ему будет угодно».

§ 6. Управление верховное и подчиненное через Правительства России и иные административные органы

По мнению автора, в современной России продолжает действовать норма, закрепленная в ст. 10 Основных законов Российской империи 1906 г.: «Власть управления во всем ее объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего государства Российского. В управлении верховной властью его действует непосредственно; в делах же управления подчиненного определенная степень власти вверяется от него, согласно закону, подлежащим местам и лицам, действующим его именем и по его повелениям». Естественно, эта норма действует с некоторыми поправками. Слова «государь император» заменены словами «Правитель-Президент России». Места и лица, которым Правительство вверяет власть, действуют не от его имени, а прикрываются интересами государства и народа.

³⁸² Захаров Н. А. Указ. соч. С. 325.

³⁸³ Там же. С. 150.

6.1. Управление верховное

Ст. 11 Основных законов Российской империи 1906 г. звучит так: «Государь Император в порядке верховного управления издает в соответствии с законами указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно повеления, необходимые для исполнения законов». Сегодня эта норма в несколько измененном виде зафиксирована в ч. 1 ст. 90 Конституции РФ. Она гласит: «Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения». Такая формулировка дает больше простора для свободного определения Президентом-Правителем предмета регулирования своих повелений.

По праву Верховной власти Президент РФ соизволил наделить себя полномочиями издавать поручения³⁸⁴ и указания³⁸⁵, которые он использует для непосредственного верховного управления. Фактически он дополнил ч. 1 ст. 90 Конституции РФ путем издания именного указа, который следует считать нормой законодательного характера.

Н. А. Захаров писал о самодержцѣ: «Верховное управление распространяет свою власть на все, что прямым постановлением закона не изъято из его ведения, как законодательное или судебное дело»³⁸⁶. Правовая позиция с таким же содержанием, как уже было сказано, принята Конституционным Судом РФ. Если Конституция и законы прямо не запрещают, то Президент РФ может присвоить себе какие угодно полномочия³⁸⁷.

М. М. Сперанский писал: «...власть верховная правит установлениями, и сверх того, она правит тем родом дел, кои она себе непосредственно предоставила»³⁸⁸. Поскольку сегодняшней Правитель достаточно деятелен и кроме того должен постоянно доказывать населению, что он эффективный менеджер, то он при-

³⁸⁴ О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации ...

³⁸⁵ О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации ...

³⁸⁶ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 241.

³⁸⁷ П. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

³⁸⁸ Цит. по: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 239.

сваивает себе всё новые и новые «роды дел» и принимает по ним установления (указы, распоряжения, указания, поручения), освобождая от этой деятельности Правительство России и его председателя. Такое деятельное участие в делах управления делает его похожим на Николая I, который брал к своему непосредственному управлению значительное количество дел.

*Правитель решает вопросы о тарифах на перевозку нефти и нефтепродуктов по железной дороге*³⁸⁹.

*Своим указом Правитель ликвидировал Российскую книжную палату, Гостелерадиофонд*³⁹⁰.

*А. Д. Градовский отмечал, что «разделение понятия Верховного и подчиненного управления является отличительной особенностью русского государственного права, как права неограниченной монархии»*³⁹¹.

Ч. 3 ст. 90 Конституции РФ гласит: «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Такое же положение было у Государя Императора. Ст. 11 Основных государственных законов 1906 г. устанавливала, что управление Империей осуществляется на основе твердой законности. Н. А. Захаров отмечает, что указы Государя не должны были противоречить законам, принятым с его же соизволения³⁹². Этим он отличается от деспота. Конечно, возникает ситуация, что указать Государю на нарушение им своих же законов некому. Ведь судьи Конституционного Суда РФ получили свои должности по его же высочайшей милости и не смеют указывать на неконституционность актов, принятых с соизволения Правителя-Президента.

Решения Правителя, принятые в качестве верховного управления, могут иметь не обязательно письменную форму. Ст. 55 Основных государственных законов Российской империи 1892 г. выделяла указы Государя «объявляемые словесно»³⁹³. Такого рода указы мы имеем и сегодня.

Так, Президент РФ в 2013 г. своим устным повелением наложил мораторий на распродажу имущества РАН на один год. Президент РАН В. Фортков, испорченный идеями позитивизма, посчитал, что этого мало, и попросил подкрепить уст-

³⁸⁹ См.: Галлямова Ю., Солодовникова А. Владимир Путин поддержал нефтяников // Коммерсантъ. – 2013. – 24 декабря. – С. 5.

³⁹⁰ См.: Пушкарская А. Правительство запустило ликвидацию Книжной палаты и Гостелерадиофонда // Коммерсантъ. – 2013. – 25 декабря. – С. 3.

³⁹¹ Цит. по: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 239.

³⁹² Захаров Н. А. Указ. соч. С. 241.

³⁹³ Там же. С. 243.

ное распоряжение Правительства постановлением Правительства³⁹⁴.

М. Б. Смолин отмечает, что для лучшей организации всей государственной вертикали Верховная власть непосредственно должна решать лишь **наиважнейшие стратегические вопросы**, чтобы не погрязнуть в рутинной мелочной деятельности. «Такое построение управительных дел в Империи всегда позволяло Верховной власти в нужный момент непосредственно вмешиваться в ход государственных дел и либо восстанавливать нарушенный почему-либо порядок, либо, если это необходимо, кардинально и, главное, оперативно реформировать управление Империей»³⁹⁵. Сегодня обстановка несколько иная. Правительство России должно постоянно осуществлять популистские действия.

Журналистка из г. Ванино во время встречи с Президентом РФ пожаловалась ему, что правоохранительные органы ее города отнимают у нее жизнь. Через 20 минут после этого министр внутренних дел В. Колокольцев прислал на пресс-конференцию Президента телефонограмму, что в Ванино уже выехала следственная группа. В. В. Путин с удовольствием озвучил эту телефонограмму³⁹⁶. Рекламу себе сделал и Правительство, и министр внутренних дел.

Журналистка из Владивостока попросила у Президента РФ 20 млн руб. на приобретение ядерного томографа. Он обещал денег дать. В ответ она пожелала В. В. Путину быть пожизненным президентом России³⁹⁷.

Актер А. Безруков попросил у Путина при встрече создать фонд поддержки литературы с раздачей грантов современным драматургам. На что получил обещание создать такой фонд³⁹⁸.

Таким образом, ст. 1 ФКЗ «О Правительстве РФ», утверждающая, что Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти России, – не действует. Высшая исполнительная власть сосредоточена в руках Правительства России. Здесь нужно сделать небольшое пояснение. Н. А. Захаров отмечает, что в России нельзя назвать всю власть управления испол-

³⁹⁴ См.: Колесников А. Минобороны // Коммерсантъ. – 2013. – 21 декабря. – С. 3.

³⁹⁵ Смолин М. Б. Указ. соч. С. 22–23.

³⁹⁶ См.: Колесников В. Пробил пятый час истины // Коммерсантъ. – 2013. – 20 декабря. – С. 1

³⁹⁷ Там же. С. 2.

³⁹⁸ См.: Колесников А. Бедные люди // Коммерсантъ. – 2013. – 22 ноября. – С. 5.

нительной властью³⁹⁹, поскольку Верховная власть занимается управлением, но не является властью, исполняющей чью-либо волю (законодателей). Наоборот, ее управляющая воля является верховной.

6.2. Управление подчиненное

Конституция РФ говорит о самостоятельности исполнительной ветви власти в России (ст. 10). По мнению автора, эта норма не работает. Правительство России и иные административные органы являются органами, действующими при Правителе-Президенте. Через них он осуществляет так называемое подчиненное управление страной.

В учебной литературе признается, что в 1993–2008 гг. Президент РФ фактически **присвоил себе полномочия главы исполнительной власти**⁴⁰⁰, превратив Председателя Правительства в одного из своих помощников. Статус Председателя Правительства зависит от его близости к Правителю. Он может стоять на иерархической лестнице ниже руководства Администрации Президента РФ или приравняться к нему, будучи первым помощником Правителя. В литературе применяется термин «техническое (или административное)» правительство. Эта практика похожа на ту, что существует в других развивающихся странах. Там говорят об «административном» премьер-министре (Сенегал, Камерун)⁴⁰¹.

Председателем Правительства часто назначается никому не известный чиновник, подобранный Правителем. До последнего момента страна не знает, какова будет воля Правителя.

Так, например, происходило назначение на должность Председателя Правительства М. Фрадкова, В. Зубкова.

Этим отношениям способствуют нормы Конституции РФ.

Правитель-Президент России имеет право **назначать Председателя** Правительства (п. «а» ст. 83).

В Конституции **имитируется зависимость Президента** от Государственной Думы, которая дает согласие на назначение Председателя Правительства (п. «а» ст. 83). Но если она этого не делает, то ей угрожает роспуск. Депутаты вновь будут вынуждены искать возможность для приобретения заветной должности и рискуют ее не получить. Поэтому согласие на назначение Председателя Правительства больше похоже на присягу депутатов Госу-

³⁹⁹ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 291.

⁴⁰⁰ См.: Конституционное право России : учебник. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. – С. 401 ; Конституция РФ: Проблемный комментарий. – М., 1997. – С. 353.

⁴⁰¹ См.: Конституционное право зарубежных стран ... С. 286.

дарственной Думы на покорность Президенту-Правителю. В случае отказа от «присяги», Президент набирает в Думу новый состав депутатов, которые более смиренны. Сегодня Государственная Дума настолько послушна Правителю, что норма о праве роспуска Государственной Думы спокойно «спит». Ни у кого и в мыслях нет, что Председатель Правительства, предложенный Правителем, не получит согласия Государственной Думы. А. А. Кондрашев называет это полномочие Государственной Думы декоративным⁴⁰².

Конституционный Суд РФ признал, что Президент РФ не обязан договариваться с Государственной Думой о кандидатуре Председателя Правительства. Он имеет право навязывать своего кандидата Думе. Он может предлагать Государственной Думе три раза одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства⁴⁰³. Таким образом, Конституционный Суд смотрит на Президента РФ как на диктатора.

Президент РФ может выносить на утверждение Государственной Думы одну кандидатуру Председателя Правительства, а назначать на этот пост, без согласования с Государственной Думой, после ее роспуска, другую (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ в толковании Постановления Конституционного Суда РФ).

Президент принимает решение **об отставке Правительства** (п. «в» ст. 83; ч. 1 и 2 ст. 117 Конституции). Закон не требует какого-либо обоснования для отставки и открывает дорогу полному произволу для главы государства. Он может менять глав Правительства, как своих личных слуг (холопов). Это соответствует традициям российского абсолютизма. Даже предприниматель по трудовому праву не может уволить работника при отсутствии каких-либо оснований, просто потому, что он ему не нравится.

Правительство может быть отправлено в отставку за то, что осуществляло какую-то деятельность в соответствии с требованиями Конституции и закона, но не в соответствии с волей Правителя.

Президент Франции (о котором говорят, что его правовое положение похоже на правовое положение Президента России) не имеет таких полномочий.

⁴⁰² Кондрашев А. А. Правовые проблемы института президентства как формы народного представительства в России: суперпрезидентская республика или смешанная? // Ученые записки юридического факультета. – Вып. 21 (31). – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2011. – С. 84.

⁴⁰³ Постановление КС РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Вестник КС РФ. – 1999. – № 2.

Как-то, выступая в парламенте, Бисмарк заявил: «Мы не ваши министры, а его величества короля»⁴⁰⁴. То же мог бы сказать Председатель Правительства современной России, выступая со своим отчетом в Государственной Думе. Прусские министры не нуждались в поддержке парламентского большинства. Они занимали свои должности по воле короля. Председатель Правительства России также занимает свое место по воле Правителя, а не депутатов Государственной Думы. Наоборот, депутаты Государственной Думы занимают свои места, пока на то есть воля Правителя.

*В современной России, как и в Пруссии конца XIX в., ответственность правительства существует только на бумаге*⁴⁰⁵.

Бесправие Правительства перед Правителем позволяет использовать первое в качестве «козла отпущения». В случае если экономическое положение в стране ухудшится и среди населения начнет расти недовольство своим положением, Правитель может свалить всю вину за сложившуюся ситуацию в стране на Правительство и отправить его в отставку. Сам он приобретет имидж заступника народа.

Создавая имитацию республики, законодатель дал право Государственной Думе ставить перед Президентом вопрос об отставке Правительства, но Президент может проигнорировать эту просьбу или в ответ распустить саму Государственную Думу (ч. 3 ст. 117 Конституции). Депутаты Государственной Думы для поднятия собственного авторитета часто критикуют Правительство (отдельных его министров), но еще ни разу в истории России не доводили дело до постановки вопроса об отставке Правительства или роспуске Думы. «... Вотум недоверия есть не более чем “гильотина” для депутатов», – пишет М. А. Краснов⁴⁰⁶.

Президент имеет право **назначать и освобождать от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров** (п. «д» ст. 83; ч. 2 ст. 112 Конституции). Он должен это делать по предложению Председателя Правительства (ч. 2 ст. 112 Конституции), но фактически может игнорировать это требование, так как Председатель Правительства является зависимым от него человеком⁴⁰⁷. Это полномочие постоянно используется Правителем для подбора на должности министров Правительства лично преданных ему людей. Он не допускает положения, при ко-

⁴⁰⁴ См.: Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав ... С. 122.

⁴⁰⁵ Там же. С. 122–123.

⁴⁰⁶ Краснов М. А. Персоналистский режим в России ... С. 187.

⁴⁰⁷ См.: Конституционное право России ... С. 402.

тором могло бы произойти усиление власти Председателя Правительства за счет приобретения им своей команды (своего Двора).

На протяжении 2013 г. Правительство постоянно критиковало работу отдельных членов Правительства и отстранил от должности В. Суркова, якобы за невыполнение всемиросте-вейших указов, предусматривающих раздачу благ населению (майских указов 2012 г.).

Члены Правительства РФ не приносят официальной присяги на верность Правителю, но очевидно, что он не допустит назначения на должность в Правительство человека, который не проявляет к нему лояльности. Деловые качества человека имеют второстепенное значение.

Федеральный конституционный закон от 29.01.2010 № 1-ФКЗ ввел норму, согласно которой «в соответствии с указами Президента РФ заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах», т. е. из государственных служащих превращаться в государственных слуг.

Формирование правительства по признаку личной преданности может вести к его полной некомпетентности. Отчасти это на руку Правителю. Создается мнение, что только он один может решить ту или иную проблему. Это подчеркивает его незаменимость и превосходство перед окружением. Члены Правительства не смогут вырасти до конкурентов Правителю на выборах Президента РФ.

Правовое положение Президент РФ по Конституции РФ такое же, как у монархов Персидского залива, которые назначают и смещают председателя правительства и министров, им подотчетных⁴⁰⁸.

Например, эмир Кувейта «после традиционных консультаций, назначает и увольняет премьер министра. Эмир также назначает и увольняет министров по рекомендации премьер-министра», – говорится в ч. 1 ст. 56 Конституции Кувейта⁴⁰⁹. Правителя России также можно сравнить с королем Марокко. По Конституции Марокко 1996 г. король Марокко назначает премьер-министра и членов его кабинета (ст. 24). Король Марокко может отправить правительство в отставку.

В учебной литературе отмечается: «Почти неограниченными полномочиями обладает глава государства – носитель исполнительной власти в странах с монархическими и военно-диктаторскими режимами, в дуалистических и абсолют-

⁴⁰⁸ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 147.

⁴⁰⁹ См.: Конституции стран Азии ... С. 363.

ных монархиях Востока. В этих странах назначение премьер-министра (там, где этот институт имеется) и членов правительства зависит, прежде всего, от усмотрения главы государства»⁴¹⁰. Чем отличается от них Россия?

Фактически в современной России продолжает действовать норма, закрепленная в ст. 17. Основных законов Российской империи 1906 г. «Государь Император назначает и увольняет председателя совета министров, министров и главноуправляющих отдельными частями, а также прочих должностных лиц, если для последних не установлено законом иного порядка назначения и увольнения». Имеются в виду назначения, производимые нижестоящими органами или путем избрания.

Правитель России следит за тем, чтобы Председатель Правительства и его заместители **не приобрели слишком много власти**.

Н. П. Ерошкин отмечает, что в условиях абсолютной монархии превращение комитета министров в орган, объединяющий и направляющий деятельность министров, в «кабинет», был совершенно нежелателен и даже опасен для власти самодержавного монарха, который сам назначал министров из особо доверенных чиновников, принимал их всеподданнейшие доклады, а в случае необходимости сам своей властью направлял и объединял деятельность министров⁴¹¹.

Эта же логика лежит в основе организации власти Правительства в России. Как отмечают политологи, Правитель-Президент предпочитает сам управлять министрами, что принижает значение главы Правительства и его заместителей⁴¹². Эта ситуация похожа на ту, что существует в Кувейте.

«Премьер-министр и министры совместно отвечают перед эмиром за общую политику государства. Каждый министр отдельно отвечает перед Эмиром за внутренние дела своего министерства», – гласит ст. 58 Конституции Кувейта 1962 г.⁴¹³

Отмечается, что типичный для развивающихся стран административный премьер-министр не располагает собственными полномочиями. Они делегируются главой государства и осуществляются в соответствии с его указаниями и директивами⁴¹⁴. Консти-

⁴¹⁰ См.: Конституционное право зарубежных стран ... С. 286.

⁴¹¹ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 128–129.

⁴¹² См.: Доклад «Год Правительства Дмитрия Медведева: итоги и перспективы» Сокращенный вариант. – URL: http://www.minchenko.ru/netcat_files/File/Doklad%20Medvedev%20korotkaya%20versiya.pdf (дата обращения: 18 августа 2013 г.).

⁴¹³ См.: Конституции стран Азии ... С. 363.

⁴¹⁴ См.: Конституционное право зарубежных стран ... С. 286.

туция РФ делает вид, что закрепляет определенные полномочия Правительства РФ (ст. 113–114). Однако другие ее нормы закрепляют **полную зависимость его от Правителя**. Президент-Правитель может председательствовать на заседаниях Правительства (п. «б» ст. 83 Конституции). Отсюда логически вытекает его право давать членам правительства отдельные поручения, которые подчас касаются самых мелких вопросов управления страной.

К примеру, в мае 2014 г. Правитель подписал пакет поручений, предписывающий Правительству усовершенствовать механизмы обеспечения жильем детей сирот, создать механизмы государственной поддержки организаций рыбохозяйственного комплекса, эксплуатирующих рыбопромысловые суда, построенные на российских верфях. К декабрю 2014 г. поручено проработать вопрос о целесообразности совершенствования структуры федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных Росрыболовству, а также системы управления ими. По поручению Правителя Правительство обязано доработать и внести в Государственную Думу проект закона о судах, занятых научно-исследовательской и научной работой, перерабатывающих добытую рыбу. Правительству поручено срочно проанализировать ситуацию, связанную с перевозкой пассажиров на паромных линиях в Крым. От Правительства требуется обеспечить «эффективность, достаточность и доступность данных перевозок, в том числе в части снижения времени ожидания пассажиров и погрузки транспортных средств физических лиц». В конце июня Президент РФ ждет от правительства предложений о мерах государственной поддержки отечественных производителей анимационной аудиовизуальной продукции для детей и показа такой продукции на телеканалах России⁴¹⁵.

А. Дворкович подтверждает, что Президент РФ принимает решения по вопросам, отнесенным к ведению Правительства РФ. Он и другие заместители Председателя Правительства постоянно связываются с ним и получают от него указания. Президент РФ контролирует осуществление приватизации в России. Только с его согласия производятся назначения на должности глав стратегических компаний⁴¹⁶.

⁴¹⁵ См.: Политов Ю. Исполнить в срок // Российская газета. – 2014. – 29 мая. – С. 2.

⁴¹⁶ См.: Не возникает проблемы с согласованием полиций с президентом // Коммерсантъ. – 2013. – 20 декабря. – С. 1.

В последнее время Правитель дает такие поручения перед телеэкранами, что должно создавать ему имидж заботливого «отца народа».

Президент-Правитель может отменять постановления и распоряжения Правительства (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Все недобровольные действиями Правительства и его министерств направляют жалобы на него Правителю.

Директор Арктического и Антарктического института на одном из совещаний пожаловался В. В. Путину на то, что Минфин не согласовал федеральную целевую программу исследования мирового океана. Он попросил В. В. Путина вмешаться в эту ситуацию⁴¹⁷.

Посредством своих указов Президент может управлять правительством по своему усмотрению, поскольку все постановления и распоряжения правительства должны соответствовать его указам (ч. 1 ст. 115 Конституции).

Президент-Правитель, как Верховная власть, по Конституции РФ может прямо **брать на себя некоторые функции высшего исполнительного органа**. Здесь его правовое положение похоже на положение других монархов.

«Эмир является Верховным главнокомандующим Вооруженных сил. Он назначает и увольняет офицеров в соответствии с законом», – гласит ст. 67 Конституции Кувейта 1962 г.⁴¹⁸

Президент РФ является **Верховным Главнокомандующим** Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87). Президент имеет право назначать и освобождать высшее командование Вооруженных сил (п. «л» ст. 83), присваивает высшие воинские и высшие специальные звания (п. «б» ст. 89). Эти положения конкретизированы ФЗ «Об обороне» от 31 мая 1996 г.⁴¹⁹

Германия сделала вывод из истории прихода к власти нацистов. Верховное командование вооруженными силами в ней возлагается «не на главу государства, а на министра обороны – в мирное время и на федерального канцлера – во время войны (ст. ст. 63-А и 115-в Конституции ФРГ), следовательно, в обоих случаях – на члена федерального правительства как парламентски ответственного органа общего политического руководства». Парламентское влияние усиливается предусмотренной в Основном законе комиссией обороны бундестага (ст. 45-А), имеющей права следственной комиссии, а также

⁴¹⁷ См.: Арсенев А. Владимир Путин прислушался к полярным мнениям // Коммерсантъ. – 2014. – 6 июня. – С. 2.

⁴¹⁸ См.: Конституции стран Азии ... С. 365.

⁴¹⁹ СЗ РФ. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

введением военно-уполномоченного, помогающего бундестагу осуществлять парламентский контроль и обязанного защищать основные права солдат⁴²⁰.

В России, как известно, история учит, что она ничему не учит. В 1999 г. при попытке депутатов Государственной Думы отрешить Президента РФ Б. Н. Ельцина от власти не исключался вариант совершения им нового государственного переворота с опорой на военных, как это было в октябре 1993 г.⁴²¹

В соответствии с конституционным Федеральным законом «О Правительстве РФ» Президент непосредственно **руководит силовыми министрами** (ч. 1 ст. 32).

В Указе Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» определены органы, которыми Президент РФ имеет право руководить непосредственно: Министерство внутренних дел, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел, обороны, юстиции, Государственная фельдъегерская служба, Служба внешней разведки, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Федеральная служба охраны, Главное управление специальных программ Президента, Управление делами Президента. По мнению В. Е. Чиркина, это подрывает коллегия правительства⁴²². Часть правительства оказывается выведенной из под контроля Председателя Правительства, отмечает Ю. А. Дмитриев⁴²³.

В период «Славной революции» в борьбе с абсолютной властью короля парламент Англии в первую очередь лишил его права создавать и командовать постоянной армией⁴²⁴.

Контроль над силовыми органами страны позволит Правителю применить силу для удержания власти в стране, если ее не удастся поддерживать с помощью подконтрольных средств массовой пропаганды и с помощью управляемых выборов. Органы полиции сегодня систематически применяются для пресечения использова-

⁴²⁰ См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юридическая литература, 1981. – С. 265.

⁴²¹ См.: Стенограмма заседания Государственной Думы от 15 мая 1999 года ...

⁴²² Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 397.

⁴²³ Дмитриев Ю. А. Президент в России как реликт монархической власти // Право и жизнь. – 1999. – № 20. – С. 46.

⁴²⁴ См.: Всемирная история: Эпоха английской революции ... С. 177.

ния гражданами своего права собираться мирно (ст. 31 Конституции). При этом избиения людей и их задержания признаются законными. Полицию активно используют против оппозиции во время выборов. Особенно широко применение вооруженных сил против граждан России имеет место на Кавказе. Граждан убивают при задержании, под предлогом того, что они являются террористами. В случае необходимости, эта практика может быть перенесена на всю страну.

В недемократических государствах, к которым относится и Россия, действует норма, сформулированная Мао Цзэдуном: «Винтовка рождает власть»⁴²⁵.

В России пока нет социального напряжения и имеется возможность жить на основе принципа: «Телевизор рождает власть». Армия пока «стоит на запасном пути».

«Особое внимание Наполеон уделял развитию и укреплению полицейской системы, на содержание которой выделялись большие ассигнования». Была создана разветвленная система политического сыска и шпионажа⁴²⁶.

Неограниченная монархия и могучий бюрократический аппарат с жандармерией, полицией и армией являлись основой власти бюрократии в России начала XX в., пишет Н. П. Ерошкин⁴²⁷.

В России не забывают об этом опыте. Несмотря на кризис 2008–2010 гг., резко выросло содержание офицеров армии и служащих полиции. Личные опросы автора доказывают, что эти органы сегодня готовы защищать пожизненную власть Правителя вне зависимости от ее законности и конституционности.

Октавиан в Древнем Риме платил солдатам городской когорты в Риме, выполнявшим полицейские функции, большие оклады, чем простым легионерам. Личная охрана императора – преторианцы – получали еще большие суммы⁴²⁸.

Общей практикой является подавление массовых выступлений против Правителя с помощью специальных **войск, способных выполнять полицейские функции в городах.**

Главной опорой принцепса в Древнем Риме «была армия (25 легионов численностью до 250 тыс. человек). Кроме того, в самом Риме и в Северной Италии были расквартированы когорты преторианской гвардии (9 тыс. солдат), которую возглавляли два префекта претории»⁴²⁹.

⁴²⁵ См.: Жебин А. З. Указ. соч. С. 55.

⁴²⁶ См.: История государства и права зарубежных стран ... С. 64.

⁴²⁷ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 325.

⁴²⁸ См.: История Древнего мира. Древний Рим ... С. 191.

⁴²⁹ См.: Никишин В. О. Указ. соч. С. 104.

*Наполеон создал военизированное полицейское соединение – корпус жандармов*⁴³⁰.

В современной России в системе МВД, подчиненной Правителю, с советских времен сохранились так называемые внутренние войска. Дивизия им. Дзержинского, в которой посчастливилось служить автору этих строк, стоит под Москвой и уже сегодня регулярно используется Правителем против демонстрантов.

Надежной опорой Правителя являются **органы тайной полиции** (сегодня Федеральная служба безопасности). Они являются его глазами и ушами, обеспечивая пожизненное сохранение власти. Автор не верит, что они действуют в рамках Конституции и закона. «Кто же соблюдает законы, когда борется за высшую власть в стране?» – пишет бывший сотрудник КГБ Е. Стригин⁴³¹.

*Исследователи отмечают, что арабские авторитарные государства, которые работают не слишком эффективно, направляют огромные ресурсы на поддержание огромного аппарата служб безопасности, оснащают их новейшей техникой, не сдерживают их юридически*⁴³².

Правитель России также не скрывает своей заботы о развитии органов тайной полиции.

ФСБ признает себя наследником и продолжателем дела ЧК – НКВД – КГБ. По крайней мере, работники ФСБ праздновали как свой праздник 85-летие образования ВЧК⁴³³.

Трудно скрыть использование тайной полиции в борьбе с оппозицией, особенно недозволенной.

*Сотрудники тайной полиции уже не гнушаются кражей оппозиционеров в соседних странах. (Имеется в виду похищение и переправка через границу Л. Развозжаева*⁴³⁴).

В 1991 г. охранник Ельцина Коржаков, бывший сотрудник КГБ СССР поступило указание об активном сборе материалов, компрометирующих председателя Верховного Совета РСФСР Бориса Ельцина. Через партийные структуры КГБ СССР с использованием оперативно-технических средств

⁴³⁰ См.: История государства и права зарубежных стран ... С. 65.

⁴³¹ Стригин Е. КГБ был, есть и будет. От КГБ СССР до МБРФ (1991–1993). – М.: Эксмо, 2004. – С. 41.

⁴³² См.: Diamond Larry Why are There no arab Democracies // Journal of Democracy. – 2010. – January. – Vol. 21. – Iss. 1. – P. 99.

⁴³³ См.: Симонов А. Заметки о цензуре и около // ИНДЕКС. – 2004. – № 20. – С. 65.

⁴³⁴ См.: Оппозиционер Развозжаев отказался от явки с повинной. – URL: <http://federacia.ru/news/federacia1/index2012/10/24/4074.html> (дата обращения: 24.10.2012).

*проводится компания по дискредитации демократических движений в РСФСР, и в первую очередь их лидеров»*⁴³⁵.

Сегодня также нельзя не заметить активной работы ФСБ по дискредитации демократического движения в России, направленного на подрыв всевластия Правителя. Через канал НТВ постоянно идет «слив» информации, полученной тайной полицией.

Применение вооруженных сил для удержания власти является типичной практикой для похожих на Россию стран Азии, Африки и Латинской Америки. Для этого Правитель-Президент может объявить под каким-либо **предлогом военное** (ч. 2 ст. 87 Конституции) или **чрезвычайное** (ст. 88) положение в стране. Хотя для проведения широкомасштабных военных операций в Чечне ему не понабилось делать ни того, ни другого.

В России процедура введения военного или чрезвычайного положения достаточно проста. Оно вводится Президентом РФ по его усмотрению с сообщением об этом палатам Федерального Собрания (ст. 87–88 Конституции РФ). «Представляется, – пишут исследователи, – что подобная процедура навряд ли может быть названа демократической, поскольку она допускает ограничения гражданских прав без механизма сдержек и противовесов»⁴³⁶. Конечно, Совет Федерации может не утвердить указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения (ч. 4 ст. 7 ФКЗ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ)⁴³⁷ или введении военного положения (ч. 6 и 7 ст. 4 ФКЗ «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ)⁴³⁸. Но в современных условиях Совет Федерации является «карманной» структурой при Президенте РФ и утвердит любое решение Правителя.

А. Гитлер захватил всю власть в Германии, проведя через парламент закон о чрезвычайном положении в стране. По этому пути идут многие диктаторы мира. Они не отменяют конституцию, но приостанавливают действие ее норм (Пиночет в Чили, Зия-уль-Хак в Пакистане).

В России уже есть опыт успешного государственного переворота, совершенного Б. Н. Ельциным в 1993 г. В 1996 г. на случай победы на президентских выборах Г. А. Зюганова, россиян также готовили к введению открытой диктатуры Президента, которую предлагалось вводить под названием «прямое президентское правление».

⁴³⁵ Стригин Е. Указ. соч. С. 39.

⁴³⁶ См.: Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. – М., 2010. – С. 70.

⁴³⁷ СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

⁴³⁸ СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

Президент-Правитель определяет **структуру федеральных органов исполнительной власти** (ст. 5 ФКЗ «О Правительстве РФ»⁴³⁹). Председатель Правительства только высказывает ему свою точку зрения (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ), которую Правительство может принять, а может проигнорировать. Это еще раз указывает на мнимость самостоятельности Правительства, пишут исследователи⁴⁴⁰. Аналогичный порядок формирования исполнительных органов власти был при царе. Государь Император определял организацию различных отраслей управления⁴⁴¹.

Нередко структура органов исполнительной власти определяется аппаратными договоренностями, в том числе необходимостью предоставления sinecеры тем или иным высшим чиновникам, пишут исследователи⁴⁴².

В Японии допустимое число государственных министров устанавливается Законом о кабинете министров⁴⁴³. Правовое положение каждого правительственного комитета устанавливается специальным законом⁴⁴⁴. Ст. 58 Конституции Объединенных Арабских Эмиратов 1971 г. гласит, что юрисдикция министров вместе и правомочия каждого в отдельности определяется законом⁴⁴⁵.

В России, в отличие от названных стран, **принцип законности в данной области не действует**. Порядок организации и деятельности министерств, служб, агентств и комитетов в России регулируется указами Президента РФ.

Конституция, казалось бы, предоставляет Председателю Правительства право **определять основные направления деятельности Правительства** и организовать его работу, но только **на основании указов Президента РФ** (ст. 113).

Президент может **возложить на Правительство осуществление каких-либо полномочий** помимо тех, что закреплены в Конституции, посредством своих указов (п. «ж» ст. 114 Конституции). Уже в 2002 г. отмечалось: «Премьер и Правительство работают в тесном тандеме с Президентом и выделить “собственно премьерскую роль” непросто»⁴⁴⁶. «...Возложение Президентом РФ

⁴³⁹ СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

⁴⁴⁰ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 94.

⁴⁴¹ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 292.

⁴⁴² См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 98.

⁴⁴³ См.: Анисимцев Н. В. Исполнительная власть в Японии на рубеже веков: система и эволюция. – М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, 2006. – С. 19.

⁴⁴⁴ Там же. С. 37.

⁴⁴⁵ См.: Конституции стран Азии ... С. 433.

⁴⁴⁶ См.: Макаренко Б. С правом на компромисс // Российская газета. – 2002. – 17 мая. – С. 3.

на Правительство дополнительных полномочий, фактически (в реальности так и есть) дача ему поручений – положение, существенно искажающее принцип разделения властей. Такой, на первый взгляд малозаметной, нормой Конституция однозначно закрепляет “патронат” Президента над Правительством, что при взаимодействии с другими конституционными нормами принципиально не позволяет Правительству быть самостоятельным политически ответственным субъектом», – пишут М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский⁴⁴⁷.

«Положение о временном устройстве власти в России», утвержденное Советом министров 18 ноября 1918 г., вводило институт Верховного Правителя, на должность которого был избран адмирал А. В. Колчак. Все акты Верховного Правителя должны были скрепляться Председателем Совета министров или главным начальником подлежащего ведомства (ст. 5 Положения)⁴⁴⁸.

В России, наоборот, решения Правительства не должны противоречить указам Президента-Правителя и могут быть отменены им (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Правитель сам решает, соответствуют ли постановления Правительства законам и Конституции РФ. «...Даже формальный спор Правительства с Президентом конституционно не предусмотрен и фактически невозможен», – пишут исследователи⁴⁴⁹.

Фактически Конституция РФ превращает Правительство России в марионетку Президента-Правителя. Его контроль над Правительством не говорит о том, что в России усилена исполнительная ветвь власти, как пишут некоторые исследователи. Наоборот, в России **исполнительная ветвь власти полностью поглощена Верховной властью Правителя**. Правительство целиком зависит от главы государства, – доказывает А. А. Кондрашов. «Отношения Президента с Правительством напоминают отношения сюзерена с вассалом...» – пишут о России М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский⁴⁵⁰.

Как уже отмечалось ранее, Правитель-Президент осуществляет управление Правительством России **через свою Администрацию**. В апреле 2013 г., во время прямой линии, Правитель фактически подтвердил то, что Правительство России управляется им через Администрацию Президента РФ, через его помощников.

⁴⁴⁷ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 102.

⁴⁴⁸ См.: Гинс Г. К. Сибирь, союзники и Колчак. Поворотный момент русской истории. 1918–1920 гг. – М.: Айрис-пресс, 2008. – С. 433.

⁴⁴⁹ См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 101.

⁴⁵⁰ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 89.

«У нас нет водораздела между Правительством и Президентом, Администрацией и Правительством», – сказал В. В. Путин⁴⁵¹.

Описанное правовое положение Правительства России делает его не органом исполнения законов, а **органом исполнения воли Президента** вне зависимости от того, основана она на Конституции и законах или нет. Это не ответственное перед обществом учреждение, а орган усиления власти Президента, нацеленный на то, чтобы управлять его вотчиной. Российское Правительство – это наследник созданной Петром I Консилией министров, распорядительного учреждения, принимающего меры для исполнения воли государя⁴⁵².

М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский доказывают, что Правительство в России должно, прежде всего, выполнять поручения Президента, а не законы⁴⁵³.

Отмечается, что правительства в монархиях Персидского залива выполняют роль «приводного ремня» воли монарха»⁴⁵⁴. Такое же положение у Правительства России по отношению к Правителю.

В XIX в. комитет министров стал учреждением, содействующим государю в осуществлении его собственных правительственных функций, писал Н. М. Коркунов⁴⁵⁵. Правительство России сегодня также не является самостоятельным органом власти, как написано в ст. 10 Конституции РФ. Оно именно содействует Государю в осуществлении его Верховного управления.

«Путин, как высшее должностное лицо, определяет стратегию развития. А механизм исполнения разрабатывается правительством», – говорит губернатор Тамбовской области О. Бетин. «Путин прямо или косвенно руководит правительством, видно невооруженным глазом», – говорит И. Юргенс⁴⁵⁶.

В условиях сложившейся за несколько столетий политической системы России нет места конституционному, служащему обществу правительству.

Исследователи отмечают, что в России Боярская дума не превратилась в правительство типа высшего и постоянного совета начальствующих служилых людей, который координировал бы деятельность приказов. Этому препятство-

⁴⁵¹ См.: Доклад «Год Правительства Дмитрия Медведева: итоги и перспективы» ...

⁴⁵² См.: Правящая элита Русского государства IX – начала XVIII в. ... С. 482.

⁴⁵³ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 90.

⁴⁵⁴ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 147.

⁴⁵⁵ Коркунов Н. М. Русское государственное право ... С. 220.

⁴⁵⁶ См.: Тандем сохранился? // Коммерсантъ. – 2012. – 13 декабря. – С. 2.

вало самодержавие. Его деспотическая природа, уходящая корнями более к власти монгольских ханов, чем к власти древнерусских князей эпохи Киевской Руси и раздробленности, никогда не допускала ни «палаты эзров», ни тех бюрократических институтов, которые можно было бы назвать «ответственным министерством», советом министров»⁴⁵⁷.

Н. А. Захаров отмечает, что Совет министров при царе отличался от западноевропейских кабинетов. Там правительство имело характер установления политического, а в России – просто **административное учреждение**⁴⁵⁸. То же самое можно сказать о современном Правительстве России, которое является учреждением административным, а не политическим. В нем нет места публичным политикам. Оно состоит из высокопоставленных чиновников, действующих с соизволения Его Величества. В соответствии с Конституцией России, Правительство в России не может быть политическим, а остается исключительно бюрократическим, пишут М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский⁴⁵⁹.

Н. М. Коркунов писал, что в государствах конституционных министрами становятся не лица, прошедшие бюрократическую карьеру, а парламентские деятели. Дальнейшую его фразу можно в равной степени отнести как к России начала XX в., так и к России начала XXI в. «Совершенно иные условия у нас. При отсутствии общего политического представительства, все важнейшие вопросы государственной жизни разрешаются у нас монархом при исключительном содействии учреждений, всецело состоящих из лиц, выдвинувшихся на государственной службе. Не только должности министров, но и места членов высших совещательных учреждений при монархе достигаются у нас исключительно службой, гражданской или военной <...> при отсутствии всякого участия общества в политической жизни, нигде, кроме службы, нельзя приобрести необходимого для государственной деятельности опыта, нигде нельзя выдвинуться, проявить свои политические дарования. Поэтому, самою силою вещей, выбор лиц, призываемых к руководящей роли в государственном управлении, неизбежно замыкается узкой сферой наличного служебного персонала»⁴⁶⁰.

Таким образом, Правительство в России должно носить название не «Правительство Российской Федерации», а «Правительство Его Величества».

⁴⁵⁷ См.: Правящая элита Русского государства IX – начала XVIII в. ... С. 478.

⁴⁵⁸ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 270.

⁴⁵⁹ Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 90.

⁴⁶⁰ Коркунов Н. М. Русское государственное право ... С. 605.

Основные законы Российской империи 1906 г., так же как Конституция РФ и современное законодательство, не устанавливают каких бы то ни было прав Правительства (Совета министров) по отношению к Правителю-Президенту (монарху). «Совет министров, – пишет Н. А. Захаров – это орган, являющийся ближайшим советником монарху в делах Верховного управления; он наделял этот орган известными правами, которые дали ему власть разрешать известные вопросы, в силу своего собственного авторитета, как меру, одобренную коллегией лиц»⁴⁶¹.

Как уже отмечалось выше, Конституция РФ только **имитирует ответственность Правительства перед Государственной Думой** РФ. Она может поставить вопрос об его отставке, но рискует при этом быть распущенной (ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ). Эта ситуация похожа на ту, что существовала в Германии в начале XX в.

*Имперский канцлер не отвечал перед рейхстагом в политическом смысле, а лишь перед императором: выраженное ему недоверие рейхстага не обязывает его покинуть пост; сверх того, каждую минуту, с согласия союзного совета, рейхстаг может быть распущен императором*⁴⁶².

*Правителя России также можно сравнить с эмиром Кувейта, который всегда встает на сторону сформированного им правительства, если у него возникает спор с Национальным собранием. «...Попытки парламента Кувейта оспорить решения Совета министров обычно блокируются эмиром». В случае конфликта Правительства с Национальным собранием эмир распускает парламент, как это было в 1999 г.*⁴⁶³

В современной России Правитель также поддерживает в первую очередь свое Правительство. В отличие от Кувейта, «российскому эмиру» одинаково послушны как Правительство, так и Федеральное Собрание. Распускать Государственную Думу не приходится.

*«Исполнительная власть в монархическом правлении, расуждал в 1814–1815 гг. министр финансов Д. А. Гурьев, – важнее законодательной»*⁴⁶⁴.

Такое же соотношение между Федеральным Собранием РФ и Правительством сегодня. Правительство реально обеспечивает власть Правителя, осуществляет управление огромной страной. Федеральное Собрание только оформляет волю Правителя в за-

коны и создает видимость демократии и республики в стране. Переход депутата Государственной Думы в Правительство является повышением по службе и значительно увеличивает его власть и доходы (неофициальные).

Ч. 1 ст. 110 Конституции РФ не точно передает сложившиеся в России отношения. Она гласит, что исполнительную власть в России осуществляет Правительство. Реально ситуация в России аналогична той, что существует в Кувейте. Ст. 52 Конституции Кувейта 1962 г. гласит: «Исполнительная власть в соответствии с конституцией передается эмиру и кабинету министров»⁴⁶⁵.

Более правильно было бы сформулировать норму Основного закона России так: «Высшая исполнительная власть в России принадлежит Правителю России, который формирует Правительство России, ответственное перед ним».

«Эмир осуществляет руководство державой через своих министров», – гласит ст. 55 Конституции Кувейта⁴⁶⁶. По аналогии, норма Основного закона России могла бы звучать так: «Правитель России осуществляет руководство Россией через своих министров».

§ 7. Правитель России и судебная власть

7.1. Встраивание суда в механизм бюрократического государства

Ст. 120 Конституции РФ утверждает, что судьи в России независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. Нейтрализует эту норму в первую очередь **система подбора судебных кадров**.

Судьи высших судов в России подбираются Администрацией Президента РФ (исходя из нормы гласящей, что Президент РФ представляет кандидатуры судей верховных судов – ч. 1 ст. 128 Конституции РФ).

*Из 110 кандидатур на должность судьи Верховного Суда РФ, одобренных Высшей квалификационной коллегией судей в 2014 г., 19 не были поддержаны президентской кадровой комиссией. Следует также обратить внимание, что Администрация Президента сама ищет кандидатов на должности судей Верховного Суда РФ и через Председателя Суда предлагает их ВККС*⁴⁶⁷.

⁴⁶¹ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 269.

⁴⁶² См.: Котляревский С. А. Указ. соч. С. 12.

⁴⁶³ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 147.

⁴⁶⁴ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 132.

⁴⁶⁵ См.: Конституции стран Азии ... С. 363.

⁴⁶⁶ Там же.

⁴⁶⁷ См.: Занина А., Пушкарская А. Верховному суду заполняют пустые места // Коммерсаега. – 2014. – 30 сентября. – С. 2.

При современном состоянии Совета Федерации, последний безропотно принимает решение о назначении на должность лиц, указанных Президентом-Правителем.

Правитель и его Администрация берегут преданных им людей.

Председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев остался на своей должности, несмотря на преклонный возраст и болезни, благодаря милости Правителя. ФКЗ от 8 июня 2012 г. № 1-ФКЗ в ст. 21 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ»⁴⁶⁸ внес п. 2.1 о том, что на должность Председателя Верховного Суда РФ не распространяется норма о предельном возрасте занятия должности в 70 лет. Ст. 21 ФКЗ от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в РФ» сделала исключение из ст. 13 ФКЗ «О судебной системе»⁴⁶⁹. В отличие от иных руководителей судов, Председатель Верховного Суда РФ может занимать свою должность, пока на это есть соизволение Правителя-Президента. На него не распространяется ограничение в два срока пребывания в должности.

ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ обеспечил сохранение должности для Председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина. На него также перестало распространяться ограничение занятия его должности 70 годами»⁴⁷⁰.

Могут ли председатели указанных судов быть независимыми после таких подарков Правителя?

Высшие судебные должности замещаются людьми, приближенными к Правителю и его окружению.

В 2009 г. Правитель от имени Президента РФ Д. А. Медведева провел через Федеральное Собрание изменения в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», согласно которым Президент РФ предлагает послушному ему Совету Федерации кандидатуру Председателя Конституционного Суда РФ и двух его заместителей⁴⁷¹. До этого Председатель Конституционного Суда выбирался самими судьями и Правителю не удавалось протолкнуть на эту должность своих кандидатов (С. Казанцева или С. Маврина)⁴⁷².

Ситуация в России стала похожа на ту, что существовала в Египте до революции 2012 г. Там Председатель Конституционного

⁴⁶⁸ СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898.

⁴⁶⁹ СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

⁴⁷⁰ Российская газета. – 2010. – 10 ноября. – С. 16.

⁴⁷¹ О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ : ФКЗ № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 4 июня. – С. 2.

⁴⁷² См.: Закатнова А. Час Зорькина // Российская газета. – 2009. – 25 февраля.

суда и его члены назначались Президентом Египта⁴⁷³. Но реальные полномочия Правителя-Президента в России шире, чем были у диктатора Египта Х. Мубарака. Последнему кандидатов на должности членов Конституционного Суда предлагали Председатель суда и Генеральная ассамблея Конституционного суда, состоящего из всех его судей⁴⁷⁴. В современной России Правитель свободен в своем выборе.

В 2004 г. первого заместителя гендиректора ОАО «Газпром-медиа» А. Иванова, которому на тот момент было 39 лет, назначили на должность Председателя Высшего арбитражного суда России. До этого он не работал ни дня ни в одном суде. Чем же он выделился? Известно, что он работал на одной кафедре на юридическом факультете ЛГУ вместе с Д. А. Медведевым. Другие потенциальные претенденты на эту должность отказались подавать заявления на конкурс»⁴⁷⁵.

В США президент назначает членов Верховного Суда «по совету и с согласия Сената». Но в США, как и в других странах с республиканской формой правления, президенты приходят и уходят, а судьи остаются на своих должностях пожизненно. В России все наоборот. Судьи могут меняться, а Правитель России остается неизменным долгие годы. В этих условиях судьи начинают служить не Конституции и закону, а бессменному Правителю.

Судя по поведению сторон, в 1993 г. между Президентом РФ и большинством членов Конституционного Суда РФ было заключено **неписаное соглашение**, согласно которому Конституционный Суд взял на себя обязательство не мешать превращению Президента РФ в Правителя России. На это указывает несколько постановлений Конституционного Суда РФ, которые рассматривались в разных частях работы⁴⁷⁶.

Согласно п. «е» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ назначает всех остальных федеральных судей. Из этого следует, что подбор кадров судебной системы осуществляют от имени Президента РФ чиновники его Администрации⁴⁷⁷.

⁴⁷³ См.: Хачим Ф. И. Указ. соч. С. 45.

⁴⁷⁴ Там же.

⁴⁷⁵ См.: Заподинская Е. В арбитражных судах – смена поколений // Коммерсантъ. – 2004. – № 229. – С. 1.

⁴⁷⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П ... ; Постановлением Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // СЗ РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2253 ; Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // Вестник КС РФ. – 1996. – № 3.

⁴⁷⁷ См.: Плешанова О. Указ. соч.

От Администрации Президента зависит **поощрение судей** (присвоение классных чинов и почетных званий судьям). «... Судьи могут опасаться, что не получат заслуженных государственных наград, если будут высказывать какие-то принципиальные позиции», – говорила в 2008 г. судья Е. Валявина⁴⁷⁸.

Судья Конституционного Суда РФ может получить высший квалификационный класс, только если им будет доволен Председатель Конституционного Суда, который пишет представление о присвоении этого класса. Он также должен угодить Правителю, который присваивает ему этот класс (ст. 13.1 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 3 ноября 2010 г. в ред. от 3 ноября 2010 г.)⁴⁷⁹.

Судебные органы **материально зависят** от Правительства России. Время от времени он лично объявляет судьям о том, что решил повысить им заработную плату (например, выступление на VI Всероссийском съезде судей 30 ноября 2004 г.)⁴⁸⁰. Он издает специальные указы о материальном обеспечении деятельности судей⁴⁸¹. Естественно, он должен восприниматься судьями как благодетель, которому они должны служить⁴⁸².

Социальное обслуживание судей высших судов возлагалось на Управление делами Президента РФ (п. 2 Положения об Управлении делами Президента РФ)⁴⁸³. М. А. Краснов считает, что это существенный рычаг обеспечения послушности судей высших судов⁴⁸⁴.

В Королевстве Саудовская Аравия, как и в России, закреплена независимость суда. «Однако следует помнить, – пишет И. А. Александров, – что судьи назначаются королем и существуют на правительственную зарплату. Так что реальная

⁴⁷⁸ См.: Плешанова О. Указ. соч.

⁴⁷⁹ О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»: ФКЗ от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 2010. – 10 ноября.

⁴⁸⁰ См.: Заподинская Е. Готов к суду и обороне // Коммерсантъ. – 2004. – 1 декабря. – С. 2.

⁴⁸¹ Например, Указ Президента РФ «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда РФ и предоставлении государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда РФ и членам их семей» от 7 февраля 2000 г. // СЗ РФ. – 2000. – № 7. – Ст. 795; Указ Президента РФ от 23 декабря 2007 г. № 1741 «Вопросы Конституционного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 53. – Ст. 6548 и др.

⁴⁸² Краснов М. А. Открытые глаза российской Фемиды. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. – С. 89.

⁴⁸³ Об Управлении делами Президента Российской Федерации ...

⁴⁸⁴ Краснов М. А. Открытые глаза российской Фемиды ... С. 90–91.

независимость саудовских судей не гарантируется государством»⁴⁸⁵.

Зависимость судебной власти от Правительства и его Правительства возникает при осуществлении **торга за финансировании судов**.

В 2012 г. Правительство РФ приняло Постановление о федеральной целевой программе (ФЦП) «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» (подписана Председателем Правительства 27 декабря 2012 г.), в соответствии с которой будут финансироваться разные направления судебной деятельности (судебная экспертиза, ремонт зданий судов, приобретение жилья для судей, внедрение электронного оборудования)⁴⁸⁶. А могло бы и не принимать. Скорее всего, выделение денег в соответствии с Программой также потребует лоббистских усилий руководства судов.

Материальное положение мировых судов, как известно, зависит от милости к ним глав регионов. Это встраивает их в механизм власти наместника Правительства в регионе.

В своем выступлении перед судьями Московского городского суда мэр Москвы С. Собянин обратил внимание судей на свою заботу о развитии муниципальных судов, которым мэрия ежегодно выделяют новые помещения (в 2009 г. – 7; в 2010 г. – 13; в 2011 г. – 14). Он напомнил им, что материально-техническое обеспечение судов осуществляется из бюджета столицы (в 2011 г. было выделено 2 млрд руб.)⁴⁸⁷.

Представитель Президента РФ в высших судебных инстанциях М. Барщевский отмечал в 2013 г., что судьи в России беззащитны от административного и криминального давления. Формально эта функция возлагается на правоохранительные органы. Суды становятся зависимыми от них⁴⁸⁸.

На встрече с судьями Московского городского суда мэр Москвы С. Собянин поручил начальнику ГУВД столицы обеспечить безопасность судей Москвы⁴⁸⁹. А мог бы и не поручать. А если судьи будут принимать «неправильные решения», то

⁴⁸⁵ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 154.

⁴⁸⁶ См.: Пушкарская А. Суды получают на треть меньше, чем просили // Коммерсантъ. – 2013. – 11 января. – С. 3.

⁴⁸⁷ См.: Игорев А. Московские судьи уложились в сроки // Коммерсантъ. – 2011. – 25 января. – С. 4.

⁴⁸⁸ См.: Башлыкова Н. Единый Верховный суд вместо трех высших судов // Коммерсантъ. – 2013. – С. 2.

⁴⁸⁹ См.: Игорев А. Указ. соч.

их можно не защищать и они останутся беззащитными перед теми, в отношении которых выносятся приговоры.

Судебные органы, при отсутствии зависимости от общества, становятся **разновидностью административных органов** с установленным порядком принятия решений. Часто они вершат не правосудие, а государственную расправу. Не надо забывать, цитирует Б. А. Кистяковский Л. Шпигеля, что судьи являются членами той или иной социальной группы⁴⁹⁰. В современной России большая часть судей ощущает себя частью правящей, закрытой бюрократической корпорации и поэтому произвольно встает на защиту ее интересов. Как известно, в современной России корпус судей формируется из прокуроров, полицейских. Бывших адвокатов в судьи стараются не допускать. Сами судьи и их окружение воспринимают судейский корпус как разновидность чиновников, пишет М. А. Краснов⁴⁹¹.

В России существует уголовная ответственность за **вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда** в целях воспрепятствования осуществлению правосудия, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 294 УК РФ). О таком вмешательстве мы слышим постоянно, а вот о привлечении к ответственности за него не слышно. Отсюда можно сделать заключение, что это, фактически, ненаказуемая деятельность, особенно если речь идет о вмешательстве высокопоставленных чиновников, обладающих фактической неприкосновенностью в нашей стране.

Отмечается, что советские привычки давления на суд нигде не исчезли. Организация официальных запросов в суды стала в России своего рода бизнесом. «За определенную плату специальные посредники могут сделать так, что какое-нибудь высокопоставленное лицо направит в суд или следствие официальную бумагу» с уведомлением, что дело на особом контроле. Письма делаются через помощников высокопоставленных начальников. «Иногда именитые персоны рассылают гром и молнии на официальном бланке по зову души». «Такого рода обращения часто присылают депутаты всех уровней, губернаторы в поддержку тех или иных дел», – пояснял в 2009 г. глава Высшего арбитражного суда А. Иванов⁴⁹². Он активно боролся с этой практикой. Вполне возможно, что именно по

⁴⁹⁰ Кистяковский Б. А. Философия и социология права. – СПб., 1998. – С. 208.

⁴⁹¹ Краснов М. А. Открытые глаза российской Фемиды ... С. 72–73.

⁴⁹² См.: Куликов В. Телефонное право на показ // Российская газета. – 2009. – 14. апреля. – С. 1, 2.

этой причине он потерял свою должность. Не сумел встроиться в бюрократический механизм.

На совещании 10 мая 2011 г. Д. А. Медведев заявил, что бытующая по всей стране так называемая практика «непроцессуальных обращений» в суды нарушает не только этические, но и конституционные принципы равенства всех граждан перед судом и перед законом, а также независимости суда и судей. Он призвал бороться с этой практикой⁴⁹³. Как говорится, «а воз и ныне там».

А. Ф. Кони отмечал, что вынесению правильного судебного приговора могут мешать приказания, идущие в той или иной форме от власти имущих, угроза возможного удаления судьи не только от конкретного дела, но и от дел вообще. Влиятельные просьбы и внушения способны породить в судье чувство тревоги и страха за свое положение, свою карьеру и судьбу⁴⁹⁴.

Единство бюрократического корпуса, в который входят российские судьи, поддерживается совместными заседаниями представителей судов, прокуратуры, милиции, исполнительных органов власти, на которых вырабатывается единая линия поведения всех групп чиновников по какому-либо вопросу.

Исследователи отмечают, что независимость суда в России подрывается традициями **иерархичности строения судебной власти**. Судьи нижестоящих судов воспринимают судей вышестоящих судов как начальников. «...Давно уже перестала быть секретом, например, такая недопустимая для правосудия вещь, как неформальные консультации судей судов первой инстанции с “вышестоящими” судьями, дабы впоследствии не получить от них “неуд”». Таким образом, судьи первой инстанции, с одной стороны, ставятся в положение школяров, уверенных, что “старшие товарищи” их поправят, а с другой – имеют все основания рассчитывать, что к их решениям не проявят особой строгости, если они были послушны. Вот и работает у нас судебная система наподобие системы бюрократической», – пишет М. А. Краснов⁴⁹⁵.

Известно, что управление судами в современной России осуществляется через их председателей и заместителей председателей судов. Администрация Президента РФ тщательно подбирает людей на эти должности и через них управляет всей судебной властью. М. Барщевский в 2013 г. отмечал, что суды в России не будут

⁴⁹³ См.: Граник И., Пушкарская А. Дмитрий Медведев прошел правоприменительную практику // Коммерсантъ. – 2011. – 13 декабря. – С. 2.

⁴⁹⁴ Цит. по: Жоль К. К. Философия и социология права. – М., 2005. – С. 361.

⁴⁹⁵ Краснов М. А. Открытые глаза российской Фемиды ... С. 75.

независимы, пока председатели судов назначаются указами Президента РФ⁴⁹⁶.

В 2010 г. конкурс на замещение должности Председателя Верховного Суда Дагестана проводился три раза. Результаты его не устраивали либо Администрацию Президента РФ, либо главу региона. В результате на эту должность был назначен человек, который когда-то был подчиненным главы региона. Он был начальником юридического отдела «Дагестанской товарно-сырьевой биржи», которой руководил будущий глава Дагестана⁴⁹⁷.

Сильные главы регионов продвигают на должности председателя Верховного суда региона удобных им лиц.

Например, в декабре 2010 г. Высшая квалификационная коллегия судей России в ходе конкурсного отбора поддержала кандидатов на пост председателя верховного суда Дагестана, Ингушетии и Татарстана лиц, за которых хлопотали главы этих регионов⁴⁹⁸.

От российских судей требуется не защита Конституции и закона, а **осуществление политики правящей группы**.

В 2006 г. главный государственный санитарный врач обещал уволить судью районного суда за то, что она не нашла оснований прекратить продажу партий вина, доставленного из Грузии, что не укладывалось в политику Правительства РФ по осуществлению торговой войны с Грузией⁴⁹⁹.

Хотя судьи в современной России и не дают клятву на верность Правителю, но многие из них могут с гордостью заявить: «Мы государевы люди».

Председатель Московского городского суда О. Егорова указала судьям, что Президент РФ, назначая их на должность, оказал им высокое доверие, в связи с чем у них должно быть высокое чувство ответственности⁵⁰⁰.

Государь Император в России после 1906 г. сохранял за собой **право верховного надзора** за судебной деятельностью⁵⁰¹. Этот верховный надзор за судами продолжает осуществлять Правитель России.

⁴⁹⁶ Цит. по: Башлыкова Н. Указ. соч.

⁴⁹⁷ См.: Максимов Ф., Рыбина Ю. Верховные суды получили выбор свыше // Коммерсантъ. – 2010. – 8 декабря. – С. 5.

⁴⁹⁸ См.: Максимов Ф., Рыбина Ю. Указ. соч.

⁴⁹⁹ См.: Федотов М. Судью на нары! // Новые Известия. – 2006. – 26 июня.

⁵⁰⁰ Цит. по: Игорев А. Указ. соч. С. 4.

⁵⁰¹ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 171.

13 декабря 2013 г. Правитель России выступал перед судьями Конституционного Суда РФ и дал положительную оценку их деятельности⁵⁰². По мнению автора, Конституционный Суд РФ действительно много сделал для укрепления в России авторитарного режима и монархической формы правления⁵⁰³.

По итогам надзорной деятельности Правитель принимает решения о развитии судебной системы, ее реформировании.

Отмечается, что «суд в Сокоотском халифате не представлял юридических возможностей для рядового индивида противостоять правителю, хотя формально уравнивал перед законом шариата простого подданного и правителя самого высокого ранга, давая право обычному крестьянину спорить с правителем»⁵⁰⁴.

Интересным для современной России является вопрос: может ли рядовой гражданин отстоять в современном суде свои права перед Правителем?

«... Судейский корпус инстинктивно, как и вся “элита”, склонил голову перед единственным в стране “начальником”...» – пишет М. А. Краснов⁵⁰⁵.

Таким образом, создается возможность, при которой Правитель, чиновники его Администрации через доверенных лиц, назначенных в судебные органы, могут **принимать нужные им судебные решения** по отдельным политически значимым делам и проводить определенную судебную политику. Управление конкретными судьями осуществляется через председателей судов, которые подбираются с участием Администрации Президента РФ. В свою очередь, председатели судов подбирают себе послушных судей.

В соответствии с ч. 9 ст. 5 ФЗ «О статусе судей в РФ» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 8 июня 2012 г.)⁵⁰⁶ председатель суда вносит представление о назначении рекомендуемого квалификационной коллегией судей кандидата на должность судьи своего суда.

⁵⁰² См.: Пушкарская А. Владимир Путин похвалил ЕС // Коммерсантъ. – 2013. – 14 декабря. – С. 2.

⁵⁰³ См.: Денисов С. А. Конституционность решений Конституционного Суда РФ ... ; Денисов С. А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики ...

⁵⁰⁴ См.: Саватеев А. Д. Мусульманский духовно-религиозный лидер и его подданные в свете джихада // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – С. 251.

⁵⁰⁵ Краснов М. А. Открытые глаза российской Фемиды ... С. 95.

⁵⁰⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.

7.2. Отказ от правосудия

По мнению автора, суды в современной России, как и в СССР, очень часто **осуществляют не правосудие**, а репрессии против тех, кто выступает против сложившегося бюрократического строя. Они используются для устранения свободы массовой информации, для воспрепятствования свободе объединений, для ограничения права собираться мирно, для устранения свободных выборов в стране. Суды являются эффективным средством для устранения конституционного строя в России. Они помогают поддерживать монархическую форму правления в стране, авторитарный политический режим, имперский характер отношений между центром и провинциями. Это орудие репрессий против серьезной оппозиции.

*Обращается внимание на то, что суды, как правило, встают на сторону Федеральной регистрационной системы, отказывающей людям в праве на объединение*⁵⁰⁷.

*Суды Краснодарского края под руководством главы региона участвовали в выдворении с территории края турок-месхетинцев. Им было предписано не принимать от них заявлений об установлении факта постоянного проживания в России*⁵⁰⁸.

Вместе с тем следует отметить, что имеются сотни примеров, когда суды выносили решения в пользу оппозиционеров, защищали свободу слова, признавали нарушения прав граждан при проведении выборов в органы власти. На этом основании можно сделать вывод, что суды не полностью встроены в механизм власти бюрократического государства. По крайней мере, оно не тоталитарно.

Демократические страны не доверяют российским судам. Их органы власти систематически отказывают России в выдаче лиц, обвиняемых в тяжких уголовных преступлениях (отказ в выдаче В. Гусинского, Л. Невзлина, Д. Скарго, А. Бородина).

7.3. Верховная судебная власть в современной России

Ст. 118 Конституции РФ утверждает, что правосудие в России осуществляется только судом. Однако при монархических формах правления высшим судьей является Правитель.

*Император Византии признавался высшим судьей Империи*⁵⁰⁹.

⁵⁰⁷ См.: НКО и Федеральная регистрационная служба – 5 проблем // Российский бюллетень по правам человека. – Вып. 25. – М.: Институт прав человека, 2008. – С. 6.

⁵⁰⁸ См.: Ганнушкина С. Права человека в России. Год 2006 // Российский бюллетень по правам человека. – 2007. – Вып. 23. – С. 5.

⁵⁰⁹ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 193.

Правитель России воспринимается большинством как **высший судья** в России. Все понимают, что дела М. Ходорковского, А. Навального разрешал не суд, а Правитель. К нему апеллируют все политические силы, в том числе оппозиция, при возникновении споров.

*Телеведущий Н. Сванидзе просил Президента РФ, как гаранта правосудия внимательно присмотреться к процессу над участниками событий на Болотной площади 6 мая*⁵¹⁰.

*Председатель РСПП А. Шохин просил Президента РФ пересмотреть дело В. Евтушенкова и отменить ему меру пресечения в виде домашнего ареста*⁵¹¹. Уголовное дело было, в конце концов, прекращено.

*После того как Правитель заявил, что приговор учителю И. Фарберу слишком суров, суд пересмотрел свое решение и вместо 8 лет лишения свободы назначил наказание в виде 3 лет лишения свободы*⁵¹². Прокуратура превратилась в защитника обвиняемого и обратилась в суд о смягчении наказания. Поскольку срок для обжалования решения суда первой инстанции был давно пропущен, то для изменения приговора пришлось нарушить закон⁵¹³.

*В начале октября 2014 г. Правитель по поводу возбуждения уголовного дела по факту присвоения акций башкирского ТЭКа заметил: «Надеюсь, все решения будут лежать не в уголовной, а в гражданско-правовой и арбитражной плоскости». После этого следствие и суд «прозрели». По ходатайству следователя Мосгорсуд изменил меру пресечения проходящему по делу Л. Айрапетяну с ареста в СИЗО (где он пробыл уже 2 месяца) на домашний арест*⁵¹⁴.

Это традиция России.

И. В. Сталин лично или через Политбюро ЦК ВКП(б) принимал решения о судьбе высших чиновников страны (расстрел

⁵¹⁰ См.: Колесников А. Полуправозащитники // Коммерсантъ. – 2013. – 5 сентября. – С. 1.

⁵¹¹ См.: Колесников А. Бизнесу нечего терять, кроме своих браслетов // Коммерсантъ. – 2014. – 19 сентября. – С. 1.

⁵¹² См.: Суд смягчил приговор Илье Фарберу. – URL: <http://lenta.ru/news/2013/12/11/farber/> (дата обращения: 19 декабря 2013 г.).

⁵¹³ См.: Суд увеличил прокуратуре срок для обжалования приговора Фарберу. – URL: <http://ria.ru/incidents/20130924/965488974.html> (дата обращения: 19 декабря 2013 г.).

⁵¹⁴ См.: Сенаторов Ю., Сергеев Н., Павлова Н. В деле «системы» пошли системные изменения // Коммерсантъ. – 2014. – 4 октября. – С. 2.

или лишение свободы) в ходе проводившихся чисток аппарата. Затем его воля закреплялась в виде судебных решений⁵¹⁵.

К. Шмит писал, что ««истинный вождь всегда является так же судьей», «из вожества вытекает судейство»⁵¹⁶. Чем больше Правитель России превращается в вождя нации, тем естественнее становится его права быть верховным судьей, высшей справедливостью.

При социологических опросах утверждение «Президент должен иметь право отменять те судебные решения, которые вредят государству» было поддержано 38 % рядовых поданных и 32 % предпринимателей⁵¹⁷.

По ст. 195 устава уголовного суда «приговоры суда, коими определяется высшее наказание для лиц привилегированных сословий, представляются на усмотрение Его Величества». Это имеет место, «когда дворяне, чиновники, священнослужители всех степеней духовной иерархии или лица, имеющие ордена и знаки отличия, снискиваемые лишь с Высочайшего соизволения, присуждаются к наказаниям, соединенным с лишением всех прав состояния или всех особых прав и преимуществ», – пишет Н. А. Захаров⁵¹⁸.

У автора нет сведений о том, что существует система рассмотрения решений суда (или досудебное принятие решений) в отношении высшей бюрократии в Администрации Правителя или самим Правителем. Но можно предположить, что высшее чиновничество обращается к Правителю и в его Администрацию с прошениями о помиловании при возбуждении против них уголовного дела. Об этом говорят многочисленные факты возбуждения уголовных дел против высших чиновников, которые затем прекращаются.

«Высшие должностные лица: председатель Совета министров, министры, члены Государственного Совета и Думы, генерал-губернаторы, губернаторы и лица, занимающие должности первых трех классов, предаются суду первым департаментом Государственного Совета с Высочайшего усмотрения, в каковой единственно форме и может осуществ-

⁵¹⁵ См.: Жирнов Е. Не выносить приговоров о высшей мере без предварительной санкции ЦК // Коммерсантъ-Власть. – 2010. – С. 62–68.

⁵¹⁶ Цит. по: Ерин М. Е. Анализ национал-социалистической диктатуры в работах немецкого историка Г. А. Винклера // Новая и новейшая история. – 2013. – № 6. – С. 72.

⁵¹⁷ См.: Горбуз А. К., Краснов М. А., Мишина Е. А., Сатаров Г. А. Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. – СПб.: Норма, 2010.

⁵¹⁸ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 173.

ляться ответственность перед судом министров, равно как и членов законодательных палат, нарушивших свой служебный долг. Этот факт, в отличие от других конституций, где министры ответственно исключительно перед палатами народных представителей, показывает, что Верховным судьей и определителем виновности высшего должностного лица, нарушившего свой долг службы в Империи, является Государь Император. Предание, с согласия Монарха, суду членов Государственного Совета и Государственной Думы, наравне с лицами, занимающими административные должности, за преступные деяния при исполнении или по поводу исполнения обязанностей, лежащих на них по своим званиям (п. 4 ст. 68 и ст. 87 и 88 учреждения Государственного Совета и ст. 22 учреждения Государственной Думы), создает несколько оригинальное, по сравнению с другими конституциями, положение вещей и усиленно подчеркивает общий дух нашей конституции, стремящейся поставить монарха в независимое положение, водали от всякой политической борьбы... служит лишний раз показателем невозможности видеть дуалистический принцип в нашей конституции и считать палаты выразителем народного суверенитета», – пишет Н. А. Захаров⁵¹⁹.

У автора работы есть уверенность в том, что в современной России сохранился указанный порядок привлечения к ответственности лиц, составляющих номенклатуру Правителя или его ближайших подчиненных.

Вопрос о привлечении к ответственности А. Сердюкова явно решал сам Правитель, а не какие-то следственные органы.

Можно предположить, что не все судебные дела выносятся на суд самого Правителя. Менее значимые, скорее всего, решают его подчиненные из Администрации Президента РФ.

В Англии существовала «Звездная палата» – специальное отделение Тайного Совета с функциями чрезвычайного суда для борьбы с противниками королевской власти (1487–1641).

В СССР в конце 1930-х гг. существовал следующий порядок принятия решений по политическим делам с вынесением высшей меры наказания: Решения Верховного Суда Союза ССР не являлись окончательными. Они рассматривались комиссией Политбюро ЦК ВКП(б), которая свое заключение представляло на утверждение ЦК ВКП(б). Это решение спускалось в Верховный Суд, который передавал его на исполнение в НКВД СССР⁵²⁰.

⁵¹⁹ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 173–174.

⁵²⁰ См.: Жирнов Е. Указ. соч. – С. 68.

Какой-то подобный порядок существует сегодня при решении политических дел в судах. Как отмечалось выше, Политбюро ЦК у нас сегодня заменила Администрация Правительства.

Ст. 23 Основных законов Российской империи 1906 г. давала монарху **право помилования**. Сегодня это право Правительства закреплено в п. «в» ст. 89 Конституции РФ.

«Право помилования определялось как «действие монаршего милосердия» (ст. 165 Уложениях о наказаниях) и осуществлялось наравне с другими изъявлениями монархом своих милостей как в силу манифестов, издававшихся по каким-либо случаям, так и в индивидуальных случаях, служа выражением старинного представления о царе – источнике милостей»⁵²¹.

По мнению автора, сегодня Верховная власть Правительства, естественно, распространяется на судебную систему России.

С 1864 г., пишет Н. А. Захаров, в законах Российской империи царь не называется главой судебной власти. «Однако такое отсутствие формального определения главенства Верховной власти в области суда и кажущееся предоставление последнего Сенату не исключало, в сущности, судебной власти из общей власти монарха»⁵²².

То же самое можно сказать о современной России. Намек на это содержится в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ.

В Основной закон России следует записать норму: «Судебные органы формируются Правителем России и действуют в соответствии с его волей».

7.4. Конституционный Суд РФ

ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» утверждает, что Конституционный Суд РФ должен служить **целям защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ**. По мнению автора, Конституционный Суд РФ неэффективно справляется с решением этих задач. Кроме названных, Суд, в определенной степени, реализует и иные цели.

7.4.1. Имитация поддержания конституционного строя

Конституционный надзор, пишет С. А. Авакьян, может сохраняться как своего рода внешняя декорация демократизма власти, однако с малым влиянием на конституционализацию процессов ее осуществления⁵²³.

⁵²¹ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 171.

⁵²² Там же. С. 170.

⁵²³ Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения ... С. 18.

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 (ст. 125) и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»⁵²⁴ (ст. 3) закрепляют достаточно широкий набор полномочий Суда. Не все конституционные суды в мире обладают такими полномочиями. Иногда 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 также говорят очень редко.

В Основной закон страны, по мнению автора, следует внести норму: «Конституционный Суд РФ должен поддерживать видимость того, что в России построен конституционный строй, Конституция РФ находится под надежной защитой».

7.4.2. Поддержание патерналистской функции государства

Вторая задача Конституционного Суда, по мнению автора, заключается в поддержании **патерналистского характера Российского государства**. К этому его подталкивают и сами поданные.

Из 15 749 обращений подданных в Конституционный Суд России в 2009 г. 2 433 (около 16 %) обращения касались вопросов социальной защиты, трудового и жилищного права⁵²⁵.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин откровенно говорит о своих патерналистских взглядах⁵²⁶.

Патернализм в современной России отождествляют с социальным государством. Много решений Конституционного Суда направлено на поддержание стабильного уровня раздачи социальных благ (на кормление населения). Российское административное го-

⁵²⁴ О Конституционном Суде РФ : ФКЗ от 21 июля 1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2010) // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

⁵²⁵ См.: Закатнова А. Тактические игры // Российская газета. – 2009. – 7 октября. – С. 3.

⁵²⁶ Зорькин В. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное Конституционное Обозрение. – 2008. – № 1 (62). – С. 49.

сударство старается заручиться поддержкой малоимущей части населения, которое в обмен на заботу о нем поддерживает отношения подданства, а не гражданства.

Осуществлять патерналистскую функцию было легко, когда быстро росли цены на нефть. Сегодня, в условиях экономического кризиса, Администрация Правительства России, видимо, усилит давление на Конституционный Суд РФ, и его готовность защищать сложившийся уровень раздач, наверно, уменьшится.

В Основной закон страны, по мнению автора, следует внести норму: «Конституционный Суд РФ является органом, поддерживающим патерналистский имидж Российского государства».

7.4.3. *Оправдание неконституционной деятельности государства*

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 обеспечивал прикрытие движения страны к монократии, устранению конкуренции и разделения властей в политической сфере жизни, ограничению политических конституционных прав и свобод граждан, возвращению страны к имперскому типу управления провинциями (реколонизацию России). Ранее автор написал об этом несколько статей⁵²⁷. Здесь автор не ставит вопрос о том, хотели этих последствий судьи Конституционного Суда или нет. Объективно их решения способствовали достижению бюрократией названных целей.

Использование судов для оправдания неконституционных действий правителя не новость для нашего мира.

⁵²⁷ См.: 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). – СПб. : Изд-во Санкт Петербургского государственного экономического ун-та, 2013. – С. 103–107 ; Он же. Аргументация правовых документов, оправдывающая власть и деятельность правителя и управленческих групп // Юридическая техника. Ежегодник. – № 7. – Ч. 1. Третья 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 ; Конституционны ли решения Конституционного Суда РФ (Are the judgments of the Constitutional Court of Russia constitutional?) // Вестник Гуманитарного ун-та. – 2013. – № 2 (2). – Екатеринбург : Гуманитарный ун-т, 2013. – С. 64–72.

Верховный суд Пакистана после длительных споров вынужден был признать конституционность военного переворота, произведенного генералом Зия-уль-Хаком, прибегнув к помощи «теории необходимости»⁵²⁸.

Албанские исследователи обвиняют Конституционный Суд Албании в том, что он простые и ясные конституционные положения переворачивает с ног на голову, дабы обосновать свое решение, вынесенное в угоду другим ветвям власти⁵²⁹, что они полностью искажают очевидный смысл конституционных положений в своих решениях, принимаемых в исключительно политизированном контексте⁵³⁰. Конституционный Суд Албании обвиняют в том, что его решения исходят из интересов власть имущих, а не из Конституции Албании, выходят за рамки юридического или лингвистического толкования, являются явными ошибками⁵³¹.

В политической предвзятости общественность обвиняла Конституционный Суд Словении, вынесший 8 октября 1998 г. решение о проведенном в стране референдуме, результаты которого были выгодны правящей на тот момент партии⁵³².

По мнению автора, Конституционный Суд РФ открыл дорогу для формирования в России **режима личной власти** В. В. Путина.

В Китае существовал институт цензоров, которые контролировали деятельность богдыхана. Контролеры обязаны говорить богдыхану правду и указывать на нарушение им известных обычных правил, запечатлевая иногда свое мужество самоубийством, как это было в 1875 г. с цензором У-ку-де, представившем доклад о нарушении закона о престолонаследии⁵³³.

Конечно, мы не можем ждать от судей Конституционного Суда РФ таких же отчаянных действий, когда по воле Правительства принимается закон, нарушающий Конституцию РФ, тем более расширяющий полномочия Правительства. У нас действует правило: «Правитель всегда прав».

⁵²⁸ См.: Медушевский А. Н. Указ. соч. С. 327.

⁵²⁹ См.: Имхольц К. Игра слов в албанском Конституционном Суде // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1998. – № 1. – С. 2.

⁵³⁰ Там же. С. 3.

⁵³¹ Там же. С. 8.

⁵³² См.: Ауэрспергер-Матич А. Конституционная дилемма: реформирование избирательной системы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 3. – С. 33.

⁵³³ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 312.

Вопрос о сроке пребывания одного лица в должности президента очень важен для воспрепятствования перехода страны к диктатуре.

*Конституционный Суд Колумбии 26 февраля 2010 г. признал отказ от ограничения сроков пребывания на посту Президента Колумбии неконституционным, поскольку это могло нарушить баланс властей в стране, который лелеялся (enshrine) Конституцией Колумбии. Это несмотря на то, что решалась судьба популярного в обществе Президента Урибе*⁵³⁴.

Вопрос об увеличении срока пребывания В. В. Путина на должности Президента не мог быть поставлен перед Конституционным Судом РФ, поскольку он решался внесением поправки в Конституцию РФ. Но Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин высказал по этому поводу мнение, которое просто характеризует его отношение к переходу России к диктатуре. Он заявил журналистам: «Мне кажется, что для сегодняшней России пять, шесть, семь лет – это вполне приемлемо»⁵³⁵.

Ч. 3 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» требует от Конституционного Суда ограничиваться в своей деятельности только вопросами права. С. А. Авакьян толкует это как запрет Конституционному Суду РФ заниматься политикой⁵³⁶. Автор не представляет, как можно добиться этой цели. Анализ деятельности Конституционного Суда РФ показывает, что он находится в гуще политики и **активно используется Правителем** России в качестве инструмента для поддержания его власти. Суд, конечно, не может быть арбитром в политических спорах, поскольку не обладает для этого достаточной властью. От современного состава Конституционного Суда трудно ждать беспристрастности. «Никто и не ждет, что решение вопроса будет иметь правовой характер», – писал политолог М. Виноградов в 2012 г. «Решение Конституционного Суда будет принято по принципу политической целесообразности...»⁵³⁷

⁵³⁴ См.: Posada-Carbo Eduardo Colombia after Uribe // Journal of Democracy. – 2011. – January. – Vol. 22. – Iss. 1. – P. 137, 140.

⁵³⁵ Цит. по: Чернега Ю. Валерий Зорькин предлагает править Конституцию по мере необходимости // Коммерсантъ. – 2007. – 9 июня. – С. 3.

⁵³⁶ Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : учеб. пособие : в 2 т. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. – Т. 2. – С. 754.

⁵³⁷ Цит. по: Иванов М. Закону о митингах подготовили спорные заключения // Коммерсантъ. – 2012. – 15 ноября. – С. 3.

Вызывает удивление, когда Конституционный Суд РФ в редких случаях становится на защиту **политических прав граждан**⁵³⁸. Обычно он оправдывает их ограничение. «Черный список» таких решений Конституционного Суда сегодня уже достаточно длинен. Ограничение права на объединение: Постановление от 1 февраля 2005 г. № 1-П⁵³⁹; Постановление от 16 июля 2007 г. № 11-П⁵⁴⁰; Постановление от 8 апреля 2014 г. № 10-П⁵⁴¹. Ограничение права собираться мирно: Определение от 02.04.2009 № 484-О-П⁵⁴² и Определение от 01.06.2010 № 705-О-О⁵⁴³. Ограничение права выбирать и быть избранным, а также права на референдум: Постановление от 11 июня 2003 года № 10-П⁵⁴⁴; Постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П⁵⁴⁵; Постановление от 16 июня 2006 г. № 7-П⁵⁴⁶; Постановление от 21 марта 2007 г.⁵⁴⁷; Постановление от 18 мая 2011 г.⁵⁴⁸; Постановление от 15 апреля 2014 г. № 11-П⁵⁴⁹. Можно легко согласиться с судьями Конституционного Суда РФ, что Россия еще не является демократической страной и отдельные лица

⁵³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности ст. 3, 4, п. 1 части первой ст. 134, ст. 220, части первой ст. 259, части второй ст. 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта “з” п. 9 ст. 30, п. 10 ст. 75, п. 2 и 3 ст. 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, ч. 4 и 5 ст. 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А. В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области” // Собрание законодательства РФ. – 2013. – 6 мая. – № 18. – Ст. 2292.

⁵³⁹ СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.

⁵⁴⁰ СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.

⁵⁴¹ Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 4. – С. 14–43.

⁵⁴² Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 484-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 6.

⁵⁴³ Консультант плюс. Высшая школа. Вып. 17. 2012 г.

⁵⁴⁴ СЗ РФ. – 2003. – № 25. – Ст. 2564.

⁵⁴⁵ СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁵⁴⁶ СЗ РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4968.

⁵⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений ст. 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа // СЗ РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1741.

⁵⁴⁸ Постановление КС РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3239.

⁵⁴⁹ Российская газет. – 2014. – 23 апреля.

и организации могут использовать демократические процедуры для далеко не демократических целей. Но люди с конституционным мышлением, в этой ситуации, говорят о необходимости учиться демократии, а противники российской Конституции (ст. 1) требуют ограничить демократические права, поскольку подданные не умеют ими пользоваться («Когда научитесь плавать, тогда и нальем в бассейн воды»). Это типичная политика консерваторов, которая приводит страну к отставанию в накоплении социального капитала. Вместо эволюционного развития страна идет от революции к революции. Чего консерваторы больше всего боятся, то они и получают в результате собственной политики. Свою вину, конечно, они не признают. Виновато у них всегда общество, его активные представители.

Иногда Конституционный Суд РФ занимает **этактистскую позицию** и встает на сторону государства в споре с гражданами об их личных и социально-экономических правах. Примером может служить Определение от 15 января 2009 года № 187-О-О⁵⁵⁰.

У автора складывается впечатление, что дело Маркина⁵⁵¹ специально было раздуть для того, что выработать **механизм нейтрализации норм международного права**. Результат достигнут. Конституционный Суд РФ, при его активном участии⁵⁵², превращен в орган, который можно использовать для обоснования несоблюдения норм международного права. Правящая группа искала средство для нейтрализации действия ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и, наконец, нашла его. Теперь можно отказываться от соблюдения норм международного права, закрепляющих демократические ценности. Сейчас Конституционный Суд РФ сможет доказывать, что эти ценности не соответствуют российской Конституции.

Российская бюрократия **боится инакомыслия, особенно религиозного**. Она помогает Русской православной церкви и официальным мусульманским объединениям поддерживать их монополию (или олигополию) на религиозном пространстве страны. Конституционный Суд РФ поддержал эти полицейские устремления российской бюрократии в своем Постановлении от 23 ноября 1999 г. № 16-П⁵⁵³.

⁵⁵⁰ Консультант Плюс: Высшая школа. 21 выпуск. 2014.

⁵⁵¹ Там же.

⁵⁵² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 27-П город Санкт-Петербург «по делу о проверке конституционности положений ст. 11 и п. 3 и 4 части четвертой ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда» // Российская газета. – 2013. – 18 декабря.

⁵⁵³ Российская газета. – 1999. – 16 декабря.

Ряд решений Конституционного Суда России, по мнению автора, способствовали восстановлению **имперской организации управления регионами**: Постановление от 18 января 1996 г. № 2-П⁵⁵⁴; Постановление от 30 апреля 1996 г. № 11-П⁵⁵⁵; Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П⁵⁵⁶; Постановление от 23 апреля 2004 г. № 8-П⁵⁵⁷; Постановление от 1 февраля 2005 г. № 1-П⁵⁵⁸; Постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П⁵⁵⁹.

По мнению Н. М. Добрынина, **далее всего от идей конституционализма** Конституционный Суд РФ отошел в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П по вопросу о конституционности нового порядка наделения граждан РФ полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации⁵⁶⁰.

По истечении времени можно проследить, к каким последствиям для общества приводили **конкретные решения** Конституционного Суда. Постановление от 1 февраля 2005 г. № 1-П «по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации “Балтийская республиканская партия”»⁵⁶¹ привело к ликвидации, например, Республиканской партии России. Эта партия действительно опасна для бюрократического строя России, поскольку стремилась к восстановлению республики и демократии в стране. Конституционный Суд встал на защиту этого бюрократического строя от такого рода партий.

Постановление от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 65 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области»⁵⁶² привело к тому,

⁵⁵⁴ СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

⁵⁵⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации // СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

⁵⁵⁶ СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

⁵⁵⁷ СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1833.

⁵⁵⁸ СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.

⁵⁵⁹ СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁵⁶⁰ Добрынин Н. М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. – 2006. – № 8. – С. 73–82.

⁵⁶¹ СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.

⁵⁶² Российская газета. – 2014. – 23 апреля.

что уже 14 сентября 2014 г. во многих регионах «начальство» воспользовалось предоставленной возможностью, для того чтобы мобилизовать зависимых от них людей на «правильное» голосование. Ясно, что решение Конституционного Суда открыло дорогу для массового мошенничества на выборах в органы власти, как и предупреджали отдельные судьи КС в своих особых мнениях⁵⁶³.

В Постановлении от 27 декабря 1999 № 19-П Конституционный Суд РФ встал на защиту вузовской геронтократии. Ссылаясь на принцип равенства, он признал неконституционным отстранение от должности пожилых заведующих кафедр в государственных и муниципальных вузах⁵⁶⁴.

Нормы Конституции РФ очень **абстрактны**. Это открывает широкую дорогу для толкования их в пользу Правительства и административного класса России в целом. Было бы странным, если бы Правительство не использовало имеющуюся у него возможность толковать нормы Конституции в свою пользу.

«...Только самые наивные верят, что Верховный суд просто “интерпретирует” текст, то есть исследует, что документ означает или что подразумевали в нем люди, которые его писали. Суд идет дальше простой интерпретации. Суд изобретает и расширяет конституционную доктрину; некоторые из положений доктрины связаны с основным текстом легкими паутинками, если вообще связаны», – пишет Американский исследователь Л. Фридмен о Верховном Суде США⁵⁶⁵.

Конституционный Суд России также в состоянии **под прикрытием толкования** норм Конституции РФ **изменить ее содержание**, не меняя ее текст. В этом его неоценимое значение для административного государства, которое часто не желает действовать открыто. Введение поправок к Конституции РФ привлекает внимание всего мира, который и так понял, что капитализм, республика, демократия, федерализм потерпели в России фиаско. Поэтому правящая группа вынуждена обеспечивать свои интересы скрытно, чужими руками, соблюдая определенные приличия. Она использует для этого Конституционный Суд, который путем рас-

⁵⁶³ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161829/ (дата обращения: 14 мая 2014 г.).

⁵⁶⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений п. 3 ст. 20 Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” в связи с жалобами граждан В. П. Малкова и Ю. А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // СЗ РФ. – 2000. – № 3. – Ст. 354.

⁵⁶⁵ Фридмэн Л. Ведение в американское право. – М., 1993.

ширительного или ограничительного толкования норм Конституции РФ усиливает власть административного класса и нейтрализует нормы, ограничивающие эту власть. В толковании Конституционного Суда РФ, по мнению автора, Конституция РФ из документа, ограничивающего произвол государства, превратилась в манифест на права и вольности российской бюрократии.

В некоторых случаях Конституционный Суд РФ должен работать на пользу административного государства в силу того, что **в Конституции РФ есть нормы, обеспечивающие его выживание**. Это нормы о сверх высокой власти Президента РФ (ст. 80), о чрезмерной власти центра по отношению к провинциям (ст. 4, ч.3 ст. 5, ст. 67, 71 и 72), о возможности ограничения прав человека и гражданина (ч. 3 ст. 55). Конституционный Суд только усиливает их значение по отношению к другим норма.

Анализ решений Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод, что он исходит из **презюмции добросовестности законодателя**. Если в демократическом обществе ограничение прав человека возможно только, если ограничивающий права субъект докажет, что это необходимо для защиты иных конституционных ценностей, то в России Конституционный Суд принимает слова законодателя о необходимости ограничить права человека на веру (советский НКВД зря никого под арест брать не будет. Если арестовали, значит шпион). Пусть управомоченная сторона доказывает, что «она не верблюд»! А если и страдают от ограничения прав добросовестные граждане, то «лес рубят, щепки летят». Потерпят, ничего с ними не сделается. Сталина пережили. А уж Путина – переживем.

Подчас Конституционный Суд РФ забывает о нормах Конституции РФ и начинает обосновывать ограничения прав граждан **политическими доктринами**, составляющими часть идеологической политики современного российского бюрократического государства.

Доктрина о «разделении властей», по мнению автора, подменена доктриной о **Верховной власти**, которая ранее была реализована в Основных законах Российской Империи 1906 г. Только ранее Верховная власть принадлежала Государю Императору, а сегодня Президенту РФ. На основе этой доктрины, по мнению автора, вынесены следующие решения Конституционного Суда РФ: Постановление от 31 июля 1995 г. № 10-П⁵⁶⁶; Постановление от 22 апреля 1996 г. № 10-П⁵⁶⁷; Постановление от 30 апреля 1996 г. № 11-П⁵⁶⁸; Поста-

⁵⁶⁶ СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

⁵⁶⁷ СЗ РФ. – 1996. – № 18. – Ст. 2253.

⁵⁶⁸ СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

новление от 11 декабря 1998 г. № 28-П⁵⁶⁹ Постановление от 1 декабря 1999 г. № 17-П⁵⁷⁰; Постановление от 25 июня 2001 г. № 9-П; Постановление от 4 апреля 2002 г. № 8-П⁵⁷¹; Постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П⁵⁷².

В правовом государстве в отношении к органам власти и должностным лицам действует разрешительный тип регулирования: все, что не разрешено – запрещено. Нормы конституции должны ограничить круг полномочий органов государственной власти и в первую очередь, главы государства. Конституционный Суд РФ руководствуется, по мнению автора, противоположным правилом: если Конституция РФ **не содержит прямого запрета, то органы власти могут действовать по своему усмотрению**. Это позволяет почти безбрежно расширять полномочия органов власти. Полномочия Правительства-Президента уже трудно пересчитать. Наиболее ярко применение этого правила продекларировано в решениях Конституционного Суда РФ, касающихся Президента РФ (см. выше).

Конституционный дух свободы запрещает государству ограничивать права и свободы человека и гражданина, если этого не требует крайняя необходимость. Данная мысль хорошо выражена в Поправке 1 к Конституции США: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб»⁵⁷³. Конституционный Суд России исходит из прямо противоположного принципа, характерного для полицейского государства. Он считает, что **законодатель должен максимально урегулировать всю жизнь населения**. Наиболее ярко эта мысль выражена в Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П⁵⁷⁴: Конституция

⁵⁶⁹ Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 2.

⁵⁷⁰ СЗ РФ. – 1999. – № 51. – Ст. 6364.

⁵⁷¹ СЗ РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

⁵⁷² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁵⁷³ См.: Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. – М., 1985. – С. 173.

⁵⁷⁴ Постановление от 16 июля 2007 г. № 11-П См.: «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 3, 18 и 41 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой политической партии “Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов”» // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.

РФ «непосредственно не определяет особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, как не устанавливает и условия и порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии, чем обуславливается необходимость соответствующего правового регулирования и допустимость установления федеральным законодателем, действующим в соответствии с Конституцией РФ и в пределах имеющейся у него дискреции, требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий». Конституционный Суд России не боится дискреции законодателя. Он боится свободы подданных, поскольку исходит из презумпции их недобросовестности.

Конституционный Суд России **отказывается признать ряд права граждан естественными**. Он считает, что они дарованы государством и могут, по усмотрению бюрократии, быть отняты. Опираясь на эту доктрину, Конституционный Суд РФ оправдал лишение прав подданных выбирать главу региона⁵⁷⁵.

Для защиты административного государства Конституционный Суд **использует ряд приемов**. В соответствии с советскими традициями бюрократические интересы **прикрываются волей народа**. Надо оправдать замену федерализма империей – ссылаются на суверенитет российского народа (дела об ограничении прав регионов). Даже ограничение демократических свобод оправдывают необходимостью развития демократии в России⁵⁷⁶.

Работая под конкретный политический заказ, Конституционный Суд иногда **вынужден менять свои решения**. Например, в 1996 г. верховная власть боролась с коммунистами, имевшими большинство в ряде представительных органов региона. Коммунисты в представительных органах пытались взять под свой контроль глав регионов. С этой целью они закрепляли в уставах регионов парламентскую форму правления. Конституционный Суд РФ признал это неконституционным, заявив, что «субъекты Федерации в основном должны исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти». Ветви власти должны оставаться самостоятельными⁵⁷⁷. Когда Президент РФ

⁵⁷⁵ П. 7 Постановления Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁵⁷⁶ П. 3.2 и 3.3 установочной части Постановления КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491, 1740.

⁵⁷⁷ Постановление КС РФ от 18 января 1996 г. № 2-П.

решил глав регионов превратить в своих наместников и потребовалась имитация, что субъекты Федерации хоть как-то участвуют в назначении их, Конституционный Суд РФ отказался от своего предыдущего мнения и признал конституционным порядок назначения главы региона не таким, как получает свою должность Президент РФ, а также признал конституционным участие представительного органа региона в назначении главы региона⁵⁷⁸.

Из всего сказанного можно сделать вывод, что Конституционный Суд РФ в основном обслуживает бюрократическое государство, защищает его от претензий со стороны подданных.

В Основном законе страны, по мнению автора, следует внести норму: «Конституционный Суд РФ обеспечивает власть бюрократического государства (его органов, должностных лиц) над подданными. Он придает неконституционным нормам законов видимость конституционности».

7.4.4. Неидеальный орган в механизме административного государства

При всем при этом, по мнению автора, Конституционный Суд РФ **нельзя признать идеальным винтиком** в механизме административного государства. Множество его решений, не касающихся политических интересов бюрократии, пронизано духом свободы и гуманизма. Они «развращают» российскую интеллектуальную элиту, дают ей основу для критики российского административного государства и общества. Даже в сознание откровенно служилой (этатистской) части российской интеллигенции проникают конституционные идеи. Будучи по своим установкам подданной, служилая интеллигенция вынуждена принимать некоторые конституционные гражданские ценности, поскольку они исходят от одного из звеньев государства, на которое она смотрит как на своего хозяина.

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

⁵⁷⁸ Постановление КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

При разрешении вопросов, касающихся личных прав Конституционный Суд России формулирует принципы, которые вступают **в прямое противоречие** с теми, что декларируются Судом при решении политических вопросов. Например, в ряде решений Конституционный Суд признавал неконституционными нормы законов, дающие возможность широкого усмотрения правоприменителю⁵⁷⁹. В Определении от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П⁵⁸⁰ Конституционный Суд РФ, наоборот, ратовал за широкую дискрецию правоприменителя.

В значительной степени подрывное значение для административного государства играют **особые мнения** судей Конституционного Суда РФ. Они нарушают традиции монистического мышления, типичного для административных обществ. Люди начинают понимать, что «начальник» не всегда прав. Часто в особых мнениях судей Конституционного Суда РФ мы находим разъяснение действительных ценностей норм и принципов конституционного права, а не их извращение, которое содержится в официальном решении Суда. Без этих особых мнений те немногие россияне, которые являются носителями конституционной идеи, чувствовали бы себя одинокими, полными маргиналами и, наверное, в конце концов, отказывались бы от своих конституционных убеждений. Конечно, законодатель постарался, чтобы особые мнения судей Конституционного Суда РФ были известны только единицам. Поправки в ФКЗ «О конституционном Суде РФ» от 15 декабря 2001 г. № 4-ФКЗ запретили публиковать особые мнения в «Российской газете». «Таким образом, федеральный законодатель высказал свое мнение к “диссидентствующим” судьям, полагая, что особое мнение – это скорее зло, чем благо», – отмечал Г. А. Гаджиев⁵⁸¹. Особые мнения судей Конституционного Суда изучают преподаватели конститу-

⁵⁷⁹ Постановление от 5 июля 2001 г. № 11-П по делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “Об объявлении амнистии в связи с 55-летием победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов” в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ – 2001. – № 29. – Ст. 3059.

⁵⁸⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением ч. 5 ст. 5 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 6.

⁵⁸¹ Гаджиев Г. А. Инновационный путь развития конституционного права // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – № 5. – С. 6–7.

ционного права и доводят их до студентов-юристов. Это не позволяет полностью уничтожить дух конституционализма в России.

«Конституционный суд при всей своей явной уступчивости ряда последних решений представляет серьезную потенциальную угрозу для проведения в жизнь концепции суверенно-сувенирной демократии», – пишет П. Д. Баренбойм⁵⁸².

На то, что руководство российского административного государства **не вполне доверяет нынешнему составу** Конституционного Суда РФ, говорит ряд законодательных мер по ограничению полномочий Суда, направленных на то, чтобы затруднить его деятельность.

ФКЗ от 3 ноября 2010 № 7-ФКЗ сузил содержание п. 3 ст. 3 ФКЗ. Если ранее гражданин мог обратиться в Суд по поводу закона, «подлежащего применению» в его деле, то сегодня он может обратиться в Суд, только если закон к нему уже применен. Поправки в ФКЗ, нарушая ч. 2 ст. 55 Конституции РФ (запрет умалять права граждан), существенно сузили права граждан.

Есть такой анекдот. Женщина звонит в милицию и кричит в трубку: «Меня убивают». Дежурный ей отвечает: «Вот когда убьют, тогда и звоните. Нечего беспокоить нас по пустякам».

ФКЗ от 3 ноября 2010 № 7-ФКЗ устранил такую форму работы Конституционного Суда РФ, как заседание палат Конституционного Суда РФ (ст. 20–22 ФКЗ). Эти изменения должны были вдвое снизить производительность труда в Суде. Они указывают на то, что правящая группа и Правительство заинтересованы в том, чтобы Суд принимал поменьше решений.

В 2009–2010 гг. в КС РФ поступало ежегодно 17–19 тыс. жалоб. В 2010 г. удалось принять решения только по 1581 жалобе⁵⁸³.

Действующий ныне ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» создает множество возможностей для органов власти нарушать нормы Конституции РФ и не позволяет Суду встать на защиту этих норм.

Следует напомнить, что полномочия Конституционного Суда РФ были **существенно урезаны в 1994 г.**⁵⁸⁴. Его лишили права давать оценку конституционности актов и действий высших должностных лиц (чтобы не мешал правителю творить произвол без принятия нормативного акта), лишили возможности оценивать конституционность политических партий (сейчас это очень актуально

⁵⁸² Баренбойм П. Д. Указ. соч. С. 13.

⁵⁸³ См.: Сидибеев П. Право, только право // Российская газета. – 2010. – 13 декабря. – С. 3.

⁵⁸⁴ Авакьян С. А. Конституционное право России ... С. 325.

в связи с неконституционной деятельностью «Единой России») и иных общественных организаций (типа «нашистов»), а так же конституционность правоприменительных практики (чтобы не мешал деятельности государства через реальное право: обычаи и прецеденты). Конституция стала не защищенной от этих средств борьбы с ней.

Конституционный Суд Таиланда в декабре 2008 г. отстранил премьера от власти и запретил пять лет заниматься политикой, распустил 3 из 6 партий правительственной коалиции⁵⁸⁵. Конституционному Суду РФ не по силам принять такое решение.

Из сказанного вытекает норма: «Конституционный Суд России защищает права и свободы человека и подданного в той мере, в какой это позволяет ему Правительство России (подчиненные ему органы)».

7.4.5. Средства и методы включения Конституционного Суда РФ в механизм российского административного государства

Естественно, возникает вопрос, как российское административное государство обеспечивает встраивание Конституционного Суда РФ в свой механизм, что делается, чтобы этот Суд не стал в ряду его могильщиков.

Юристы-позитивисты утверждают, что в России не действует **прецедентное право**. Но, думаю, судьи Конституционного Суда РФ не забывают октябрь 1993 г., когда принятое Конституционным Судом решение⁵⁸⁶, не удовлетворяющее главу государства, привело к приостановлению деятельности Суда и угрозе его ликвидации⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ См.: Меринов С. Туристов отправят домой // Российская газета. – 2008. – 4 декабря. – С. 8.

⁵⁸⁶ Заключение Конституционного Суда РФ от 23 марта 1993 г. «О соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б. Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 г.» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 13. – Ст. 466. Особое мнение судьи Э. М. Аметистова по данному делу // Известия. – 1993. – 26 марта. Заключение Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. № 3-2 «О соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом “О поэтапной Конституционной реформе в РФ” от 21 сентября 1993 г. № 1400 и Обращения к гражданам России от 21 сентября 1993 г.» // Российская газета. – 1993. – 23 сентября.

⁵⁸⁷ О Конституционном Суде РФ : Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1612 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3921.

И судьям, и всему обществу было продемонстрировано, что есть «красная линия», переходить которую Конституционный Суд не имеет права. Из данного прецедента вытекает норма: «При вынесении решений Конституционный Суд РФ должен руководствоваться Конституцией РФ и мнением Верховной власти, принадлежащей сегодня Президенту РФ». По мнению автора, большинство судей Конституционного Суда РФ твердо усвоили эту норму и не намерены ее нарушать.

Определенное влияние на поведение судей Конституционного Суда РФ может оказывать прецедент фактического устранения конституционного суда в Казахстане⁵⁸⁸. Челябинский уставный суд вступил в конфликт с губернатором области, после чего был быстро ликвидирован⁵⁸⁹.

Время от времени Конституционному Суду РФ напоминают, «кто в доме хозяин». За последние годы было принято ряд **законодательных актов**, как ущемляющих положение Конституционного Суда, так и поощряющих верность его членов Президенту-Правителю⁵⁹⁰.

Россия не является правовым государством. Здесь преданные кадры, а не нормы Конституции и законов решают все. Очевидно, что в Администрации Президента РФ нет наивных людей. Они тщательно следят за тем, каков **кадровый состав** Конституционного Суда РФ.

«Пожизненный пост судьи позволяет обеспечить соответствующее его идеологии и отвечающее политическим интересам администрации направление судебной политики на длительный срок, поэтому каждая администрация всегда тщательно подбирает кандидатов на открывающиеся судебные вакансии», – писали советские исследователи о формировании Верховного Суда США⁵⁹¹.

⁵⁸⁸ См.: Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и новых независимых государствах // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 2. – С. 19.

⁵⁸⁹ См.: Казанцев А. О., Савоськин А. В. Челябинской области незаконно упразднили Уставный суд // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 48–52.

⁵⁹⁰ О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»: ФКЗ № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 4 июня. – С. 2; О внесении изменений в ФКЗ «О конституционном Суде РФ»: ФКЗ от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 2010. – 10 ноября. – С. 16.

⁵⁹¹ См.: Мишин А. А. Власихин В. А. Указ. соч. С. 103.

В Марокко 6 членов Конституционного Совета из 12 назначаются Королем. Остальные назначаются палатами парламента (ст. 79 Конституции Марокко 1996 г.)⁵⁹².

В России создается видимость, что все судьи Конституционного Суда назначаются Советом Федерации. Но поскольку, как показано выше, этот орган полностью послушен Правителю России, то можно сделать вывод, что именно Правитель по своей воле (или по воле чиновников своей Администрации) назначает всех судей Суда.

В печати сообщалось, что А. Н. Кокотов был назначен судьей Конституционного Суда по ходатайству представителя Президента в Конституционном Суде⁵⁹³.

Отмечается, что увольнение работников аппарата Суда так же иногда происходит под давлением Администрации Правителя⁵⁹⁴.

Лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда РФ, согласно ст. 10 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», **принимает присягу**, в которой клянется подчиняться только Конституции РФ. Видимо, Администрация Правителя должна исключить появление на должности судьи Конституционного Суда лиц, не готовых служить Правителю, нелояльных ему.

В 2005 г. Правитель **ускорил процесс отправки судей** Конституционного Суда на пенсию. Для них был установлен предельный возраст занятия должности в 70 лет (поправки в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» от 5 апреля 2005 г.). У Правителя появилась возможность ввести в состав Конституционного Суда новых людей, от которых можно было ожидать ответной благодарности. К марту 2010 г. в Конституционном Суде РФ оставалось 9 судей, назначенных по представлению Б. Н. Ельцина. 7 судей по представлению В. В. Путина и 3 судьи по представлению Д. А. Медведева (А. Н. Кокотов, К. В. Арановский и С. Д. Князев)⁵⁹⁵.

Видимо, за большие заслуги перед Правителем, для Председателя Конституционного Суда В. Д. Зорькина было сделано исключение. ФКЗ от 3.11.2010 № 7-ФКЗ⁵⁹⁶ (поправки в ч. 4 ст. 20 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») установил, что на Предсе-

⁵⁹² См.: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/68>

⁵⁹³ См.: Пушкарская А. В Конституционный Суд направлены узкие специалисты // Коммерсантъ. – 2010. – 18 февраля. – С. 3.

⁵⁹⁴ См.: Пушкарская А. Советник Конституционного суда переработал на публику // Коммерсантъ. – 2011. – 15 марта. – С. 3.

⁵⁹⁵ См.: Пушкарская А. Конституционный Суд укомплектовали по науке // Коммерсантъ. – 2010. – 4 марта. – С. 2.

⁵⁹⁶ Российская газета. – 2010. – 10 ноября. – С. 16.

дателя Конституционного Суда РФ ограничения в занятии должности до 70 лет не распространяются.

*Председатель Конституционного Совета Марокко назначается Королем из числа назначенных им членов Совета (ст. 79 Конституции Марокко 1996 г.)*⁵⁹⁷.

В 2010 г. в России позаимствовали полезный опыт Марокко. Правительство России решил избавить себя от неожиданностей, от необходимости договариваться с судьями Конституционного Суда РФ. ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ “О Конституционном Суде РФ”» № 2-ФКЗ от 2 июня 2009 г.⁵⁹⁸ ввел новый порядок, при котором **Председателя Конституционного Суда и его заместителей назначает Совет Федерации** на 6 лет по представлению Президента РФ (изменения в ст. 23 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»). То есть при нынешнем карманном характере Совета Федерации, Правительство сам будет решать, кто будет следующим Председателем Конституционного Суда и кого назначить в его заместители. Можно предположить, что Конституционный Суд РФ будет в будущем еще более управляемым орудием Правительства и не будет принимать никаких решений, не согласованных в Администрации Правительства. ФКЗ от 2 июня 2009 г. также лишил судей Конституционного суда РФ права отрешать от должности Председателя Суда, его заместителя (изменения ч. 4 ст. 23 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»). Таким образом, у судей Конституционного Суда появилось полномочное начальство, назначаемое «сверху». Конституционный принцип координации отношений внутри Суда был заменен бюрократическим принципом субординации. Конституционный Суд превратился в полнокровный бюрократический орган со своим начальником, подчиняющимся Правителю.

Следует обратить внимание, что ФКЗ от 2 июня 2009 г. устранил из ст. 23 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» такое **основание для отрешения от должности** Председателя Конституционного Суда и его заместителей, как злоупотребление своими полномочиями. Это можно рассматривать как дозволение злоупотреблять своими полномочиями, если против этого не будет возражать Правительство. В деятельность Конституционного Суда РФ вводится типичное для бюрократического государства правило: «Чиновнику можно все, что ему позволяет вышестоящий начальник».

Ст. 8 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» указывает на то, что кандидат в судьи Конституционного Суда РФ должен обладать **безупречной репутацией**.

⁵⁹⁷ См.: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/68> (дата обращения: 14 мая 2013 г.).

⁵⁹⁸ Российская газета. – 2009. – 4 июня. – С. 2.

*С точки зрения нашего бюрократического государства, назначенные на должность судьи Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотов и К. В. Арановский не обладали безупречной репутацией. А. Н. Кокотов, до назначения судьей, позволял себе анакомыслие. Он не раз выражал несогласие с официальной политикой правящей группы, не соглашался с мнением Конституционного Суда, давал экспертные заключения, которые были использованы оппонентами Конституционного Суда*⁵⁹⁹. *Деятельностью К. В. Арановского был в свое время недоволен глава ЦИК Чуров в связи с тем, что Арановский как председатель избирательной комиссии Приморья не обеспечил высокую явку избирателей*⁶⁰⁰, т. е. отказывался фальсифицировать выборы.

Автор предполагает, что наличие в составе Конституционного Суда судей, которые не дали присяги верно служить Правителю России, не является изъяном в работе кадрового управления Администрации Президента РФ. Эти люди (со своими особыми мнениями) создают видимость независимости и беспристрастности Суда в целом. Без них всем стало бы очевидным, что Конституционный Суд РФ – это орган при Верховной власти, как и все остальные органы современного Российского государства (Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Верховный Суд РФ). Не следует забывать об имитационной функции Конституционного Суда РФ, о которой говорилось выше. Одно-два особых мнения по делу не мешают вступить решению Суда в законную силу, а только украшает его, указывая на свободу мысли, которая не утрачена в Суде.

Для того чтобы судьи Конституционного Суда РФ знали, что и для них существует **«красная линия»**, в 2010 г. был создан прецедент. Судье Конституционного Суда РФ, как понял автор, было предложено подать заявление об отставке в связи с его вольными высказываниями, прозвучавшими в прессе⁶⁰¹.

Судя по ряду прецедентов, можно сделать вывод, что судьям Конституционного Суда РФ и их советникам разрешается только хвалить правящую группу и ее политику, как это делает В. Д. Зорькин в своих статьях. Критика их недопустима.

⁵⁹⁹ См.: Пушкарская А. В Конституционный Суд направлены узкие специалисты ... С. 1.

⁶⁰⁰ Там же.

⁶⁰¹ Там же. С. 3.

*В отставку в связи с критическими высказываниями, проникшими в печать, вынужден был уйти судья А. Кононов и советник Конституционного Суда РФ В. Овчинский*⁶⁰².

Давно известно о средствах, с помощью которых людей можно стимулировать служить начальству, а не Конституции. ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ “О конституционном Суде РФ”» от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ⁶⁰³ дал возможность Правительству поощрять послушных судей присвоением им высшего классного чина – **высшего квалификационного класса судьи**. Данная поправка подчеркивает то, что Председатель Суда является начальником над судьями. Именно он может представить судью к присвоению чина, а может не представлять (ст. 13.1 ФКЗ «О конституционном Суде РФ»). Чин надо выслужить.

На то, что Конституционный Суд РФ перестал пугать правящую группу российского административного государства, косвенно указывает отставка с должности представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ такого опытного аппаратчика, как М. А. Митюков.

Автору неизвестно, насколько судьи КС РФ **меркантильны** и значимы ли для них 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. С. Пашин отмечает, что «судьи Конституционного суда пользуются номенклатурными благами широко, так что это то учреждение, которое полностью интегрировалось во власть»⁶⁰⁴.

Все названные меры, по мнению автора, позволили Правительству устранить независимость Конституционного Суда РФ, декларированную в Конституции РФ (ст. 10) и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (ст. 5).

В 2014 г. адвокат В. Прохоров отмечал, что Конституционный Суд РФ «уже давно вошел в действующий режим и принимает решения по политическим делам, руководствуясь “политической целесообразностью момента”...»⁶⁰⁵.

⁶⁰² См.: Пушкарская А. Советник Конституционного суда переработал на публику ...

⁶⁰³ Российская газета. – 2010. – 10 ноября.

⁶⁰⁴ Цит. по: Из заброшенного фасада правосудия уже растет трава... – URL: <http://www.newizv.ru/society/2009-12-03/118394-federalnyj-sudja-v-otstavke-sergej-pashin.html> (дата обращения: 30 октября 2014 г.).

⁶⁰⁵ Цит. по: Пушкарская А. В КС распространилось особое мнение // Коммерсантъ. – 2014. – 30 апреля.

В Основной закон страны, по мнению автора, следует внести норму: «Конституционный Суд РФ является органом власти при Правителе России. Он является неотъемлемым звеном в механизме административного государства».

7.4.6. Правосознание судей Конституционного Суда РФ

Необходимо отметить, что Россия всегда имела черты административного типа общества, для которого характерен определенный **набор ценностей, несовместимых с ценностями конституционализма**. Судьи Конституционного Суда РФ выросли в этом обществе, и их сознание не могло не впитать в себя эти неконституционные ценности. Знакомство с конституционными идеями должно было потеснить неконституционные ценности, но совершенно вытеснить их из сознания не могло.

*Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин не стесняясь выражает сочувствие советским порядкам и политике китайских коммунистов*⁶⁰⁶. *Человек, который должен защищать нормы Конституции РФ, явно построенные на идеалах западного либерализма, открыто заявляет, что он не является западником*⁶⁰⁷. *Можно ли при такой позиции быть защитником конституционных свобод? Наверяд ли являются либералами и другие судьи Конституционного Суда РФ.*

Конечно, мы никогда не узнаем о том, что двигало судьями Конституционного Суда РФ, когда они принимали некоторые решения, которые, по мнению автора, являлись явно неконституционными и затем были фактически отменены законодателем (например, решения об отмене выборности глав регионов⁶⁰⁸ и о создании партий «Его Величества»⁶⁰⁹). Для нас важно понять, какие особенности правосознания судей Конституционного Суда РФ могли позволить встраивать Суд в механизм административного государства.

⁶⁰⁶ Зорькин В. Д. В хаосе нет морали // Российская газета. – 2012. – 11 декабря. – С. 9; Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. – 2009. – 10 апреля. – С. 12.

⁶⁰⁷ Там же.

⁶⁰⁸ Постановления КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁶⁰⁹ Постановления КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491, 1740.

Благодаря активной публицистической деятельности Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, мы можем составить представление о его правосознании, о том, насколько он предан административному типу государства и в состоянии встретить Суд в его механизм. Создается впечатление, что В. Д. Зорькин обладает высоким авторитетом в коллективе судей Конституционного Суда и судьи прислушиваются к его мнению. Наверняка часть судей, может быть не рефлексируя, перекладывает свою ответственность за принятое решение на своего авторитетного «начальника». «Ну уж если ОН принял такое решение, то значит оно правильное! И нечего тут рассуждать!»

«Консервативный деятель Э. Уоррен, назначенный президентом Д. Эйзенхауэром (занимал должность Председателя суда с 1953-го по 1969 г.), повел Верховный суд по пути расширительного толкования Конституции и создал свод норм в духе буржуазно-либерального конституционализма»⁶¹⁰. Возглавляемый им суд «достаточно активно повлиял на политическую жизнь страны в сторону ее демократизации...» – отмечали советские исследователи⁶¹¹.

Судя по всему, Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин ведет Суд России другим, прямо противоположенным путем.

Можно предположить, что большинство судей Конституционного Суда РФ относят себя (идентифицирует себя) к **группе «начальства»**, о которой писал К. В. Арановский⁶¹². «Конституционный Суд, как большинство судов в последние восемь-десять лет, все больше стал ощущать себя частью властной корпорации, а не отдельной ветвью власти», – писал в 2012 г. И. Шаблинский⁶¹³. Да и как сегодня в России можно отождествлять себя с гражданским обществом, рассматривать себя как его служителя, если это общество носит зачаточный, жалкий характер? Как можно принимать решения, направленные на расширение прав членов этого гражданского общества?

Из обвинения в адрес судей В. Ярославцева и А. Кононова в нарушении судебной этики за их критику судебной системы в печати⁶¹⁴ можно сделать предположение о **корпоративном со-**

⁶¹⁰ См.: Мишин А. А. Власихин В. А. Указ. соч. С. 121.

⁶¹¹ Там же. С. 131.

⁶¹² Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. – СПб., 2003. – С. 524–537.

⁶¹³ Цит. по: Иванов М. «Маршу миллионов» обозначили рамки // Коммерсантъ. – 2012. – 9 июня. – С. 1.

⁶¹⁴ См.: Конституционный суд вынудил подать в отставку судей, критиковавших его решения. – URL: <http://www.newsru.com/russia/02dec2009/2sudji.html> (дата обращения: 30 октября 2014 г.).

знании большинства судей Конституционного Суда. Видимо, они считают, что обманывать общество (отказывать ему в правде) – это этично, а говорить ему правду – нет. Это типичное сознание чиновников, рассматривающих общество в качестве враждебного им окружения.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин является фактически «начальником» достаточно высокого уровня. Для него естественно, что **он идентифицирует себя не с гражданским обществом, а с государственной бюрократией**. Как любого чиновника, его беспокоит, что люди перестают доверять правительству⁶¹⁵. При отсутствии доверия, управляемой массой трудно манипулировать. Он постоянно доказывает, что общество России представляет собой опасность для ее развития⁶¹⁶. Зорькин не скрывает своих этатистских взглядов. «Любое умаление государственности» недопустимо, так как ведет к хаосу, – утверждает он⁶¹⁷. Так же как традиционные консерваторы-охранители, В. Д. Зорькин призывает развиваться не путем роста значимости гражданского общества, а путем улучшения государственности, уменьшения издержек централизации и бюрократизации. Как этатист, он отождествляет Родину и государство⁶¹⁸. Ликвидацию республики и демократии в России он называет «моральными несовершенствами» нынешнего государства⁶¹⁹. Бойтся он не диктатуры, а общества, которое может выступить против нее⁶²⁰. Из всех его последних выступлений можно сделать вывод, что в споре о том, кто приводит страну к революции, Правитель, не дающий обществу развиваться или общество, пытающееся радикальным путем устранить препятствие на пути своего развития, Зорькин безусловно встает на сторону Правителя и требует от общества большей терпимости к диктатору. Духом смирения по отношению к массовым нарушениям прав человека пронизана вся статья В. Д. Зорькина «Дух закона»⁶²¹. В вопросе об управляемых выборах в органы власти, он откровенно встал на сторону тех, кто манипулирует избирателями, их выбором, а не на сторону граждан, которые требуют реализации своего конституционного права⁶²².

⁶¹⁵ Зорькин В. Д. Кризис доверия и государство ... С. 12.

⁶¹⁶ Зорькин В. Д. Дух закона // Российская газета. – 2011. – 12 декабря. – С. 1, 3.

⁶¹⁷ Зорькин В. Д. Кризис доверия и государство ... С. 12.

⁶¹⁸ Там же.

⁶¹⁹ Зорькин В. Д. В хаосе нет морали ... С. 9.

⁶²⁰ Там же ; Зорькин В. Д. Дух закона ... С. 3.

⁶²¹ Зорькин В. Д. Дух закона ... С. 1.

⁶²² Там же.

«Начальство» (особенно высшее), видимо, представляется судьям КС РФ **более надежной опорой** для обеспечения развития России. Поэтому, вместо поддержки основного конституционного принципа ограниченного правления, они принимают решения, направленные на сокращение ограничений, особенно если это касается Верховной власти. По ряду решений можно предположить, что судьи Конституционного Суда РФ больше доверяют законодателю, чем институтам гражданского общества⁶²³. Так, Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П⁶²⁴ указывает на то, что Суд придерживается презумпции опасности не управляемых сверху партий в России. Б. С. Эбзеев затем подтвердил эту мысль, прямо заявив, что России нужна управляемая демократия⁶²⁵. В. Д. Зорькин также считает, что не гражданское общество, а государство должно «обеспечить прочное государственное строительство», «обеспечивать формирование правосознания профессионалов и всего народа»⁶²⁶. Другими словами, по мнению автора, Зорькин не отказался от тоталитарной идеи государственного воспитания подданных. В статье «Кризис доверия и государство», по мнению автора данной работы, В. Д. Зорькин открыто поддерживает авторитарный режим в России и призывает не допустить «раскручивания гаек»⁶²⁷.

В. Д. Зорькин в своих статьях показывает, что он является типичным **представителем служилой интеллигенции**, которая, естественно, ненавидит гражданскую интеллигенцию с ее воспеванием свободы и человеческого достоинства. Все эти пушкины, лермонтовы, грибоедовы кажутся служилой интеллигенции смутьянами, подрывающими спокойную и неторопливую жизнь России. «Паситесь мирные народы! Вас не разбудит чести клич. К чему стадам дары свободы?» – писал А. С. Пушкин, обращаясь, в том числе, и к служилой интеллигенции России⁶²⁸. В статье «Дух закона»

⁶²³ П. 2 Постановления КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁶²⁴ СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491, 1740.

⁶²⁵ 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. 5.

⁶²⁶ Зорькин В. Д. Кризис доверия и государство ... С. 12.

⁶²⁷ Там же.

⁶²⁸ Пушкин А. С. Избранные сочинения : в 2 т. – М. : Художественная литература, 1980. – Т. 1. – С. 219.

В. Д. Зорькин призывает читателя: быть умеренным, как Дымов из рассказа Чехова «Попрыгунья». Добросовестно трудись на благо людей, жертвуй себя во имя их и оставь мысль о своих конституционных свободах, например, о свободе на публичные собрания⁶²⁹. Скромнее надо быть, и начальство это оценит!

Видимо, не чужды судьям Конституционного Суда РФ и убеждения, 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. Эта мысль откровенно проводится судьей Конституционного Суда РФ в отставке Б. С. Эбзеевым⁶³⁰.

В 1990-х гг. развитие России по пути республики и демократии в значительной степени обеспечивалось подражанием демократическим странам Запада. С ростом цен на нефть благосостояние России резко выросло. Российское население и бюрократическая элита прониклась чувством того, что мы можем жить хорошо и без демократических ценностей и республики. Широко распространилась **ненависть к странам Запада** и тем либеральным ценностям, которые они распространяют. Очевидно, что она проникла и в умы некоторых судей Конституционного Суда РФ. Открыто она проявляется в статьях Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина⁶³¹.

А. Шайо отмечает, что общества переходят к республике только тогда, когда сталкиваются с негативными свойствами единоличного правления⁶³². В России до сих пор общество позитивно смотрело на главу государства. Наверное это **очарование монархическим правлением** проникло и в сознание судей Конституционного Суда РФ. По крайней мере, Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин не стесняясь воспекает заслуги Правителя перед страной⁶³³ и поддержал в свое время увеличение срока пребывания Правителя на должности Президента РФ⁶³⁴. В июне 2006 г. В. Зорькин **публично высказался против восстановления института выборов глав регионов**, назвав развернувшуюся по этому поводу дискуссию глупой и бессмысленной⁶³⁵.

⁶²⁹ Зорькин В. Д. Дух закона ... С. 3.

⁶³⁰ Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 10.

⁶³¹ Зорькин В. Д. Дух закона ... С. 1.

⁶³² Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). – М., 2001. – С. 13.

⁶³³ Зорькин В. Д. Кризис доверия и государство ... С. 12.

⁶³⁴ Надуманные противоречия // Российская газета. – 2008. – 28 ноября. – С. 3.

⁶³⁵ Цит. по: Чернега Ю. Валерий Зорькин против возвращения к губернаторским выборам // Коммерсантъ. – 2008. – 21 июня. – С. 2.

Свое высокое мнение о Правителе судьи Конституционного Суда РФ высказали в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П. В нем записано, что Президент РФ выдвигает на должность главы региона лиц, «на основе таких критериев, как профессионализм, компетентность, опыт»⁶³⁶. Это вполне объясняет, почему судьи Конституционного Суда посчитали, что расширение полномочий Президента РФ не повредит России.

Из некоторых решений можно сделать вывод, что большинство судей Конституционного Суда РФ несмотрят на Конституцию РФ, как на **основной закон страны**. Им чужды идеи свободы, ограниченного правления. Скорее всего, они, так же как Председатель Конституционного Суда В. Д. Зорькин, боятся этой свободы, что ярко проявилось, например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П⁶³⁷. 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 человека**⁶³⁸. «Наши людишки! Что хотим с ними, то и делаем!» Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин пытается прикрывать нарушение прав человека в России ее суверенитетом⁶³⁹. Вместо того чтобы с помощью толкования норм Конституции РФ приближать текст к идеалам конституционализма, Конституционный Суд России толкует нормы так, что Конституция РФ становится все более ложной, неконституционной.

По мнению автора, большинство судей Конституционного Суда РФ видит в населении России не граждан, а **подданных, о которых надо заботиться**, но которые должны отвечать начальству послушанием. Председатель Конституционного Суда В. Д. Зорькин, в ответ на предложение тогдашнего Президента Татарстана вернуть право граждан выбирать глав регионов, ответил, что надо пожалеть людей. Он считает, что возврат к выборам глав регионов дезориентирует их и подорвет их доверие к власти⁶⁴⁰. Подданный,

⁶³⁶ П. 7 Постановления КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁶³⁷ СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.

⁶³⁸ Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 3, 8.

⁶³⁹ Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. – 2010. – 29 октября. – С. 11.

⁶⁴⁰ Цит. по: Чернега Ю. Валерий Зорькин против возвращения к губернаторским выборам // Коммерсантъ. – 2008. – 21 июня. – С. 2.

как собака, должен доверять своему хозяину. Как видно из статьи «Дух закона»⁶⁴¹, активных граждан, выступающих за свои права, В. Д. Зорькин боится.

Принимать решения, выгодные административному государству России, позволяет мысль о том, что Конституционный Суд РФ должен служить не конституционным идеалам (духу конституционализма), а **конкретному тексту Конституции РФ**. При отсутствии конституционных идеалов, этот текст можно толковать довольно широко. Кроме того, не следует забывать, что некоторые нормы Конституции РФ не отражают идеалов конституционализма и Конституционный Суд, как «раб текста», добросовестно защищает элементы неконституционного строя, ссылаясь на нормы Конституции РФ (например, положение Президента РФ в качестве Верховной власти в России – ст. 80 Конституции РФ).

Закрадывается мысль, что большинство судей КС РФ твердо стоит на позициях **юридического позитивизма** (право – это воля государства) и далеки от аксиологических подходов.

Может быть, судьям Конституционного Суда РФ 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 неактуальны и противоречат требованиям дня. На это прямо сделана ссылка в Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П⁶⁴².

Очевидно, что если Конституционный Суд РФ будет принимать решения, которые входят в острый конфликт с интересами административного класса, то они **останутся просто нереализованными**. 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**. Для того чтобы бюрократическое государство терпело этот институт, приходится оказывать ему некоторые услуги.

Решение Верховного Суда США по делу Марбури, на основании которого суд присвоил себе право проверять кон-

⁶⁴¹ Зорькин В. Д. Дух закона ... С. 3.

⁶⁴² СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.

титуционность актов Конгресса и отмены их, по мнению американского исследования М. Коэна, был «ловкой попыткой выйти из затруднительного положения, в котором оказался федеральный суд, когда партия федералистов... потерпела поражение на выборах в 1800 г.»⁶⁴³. Суд должен был угодить новому Президенту США Т. Джефферсону, который заявлял, что не выполнит решения суда, если оно будет принято по делу о назначении У. Марбури судьей на основании закона. Верховному Суду пришлось искать повода не исполнять закон. Для этого он отменил его действие, признав его неконституционным⁶⁴⁴.

Скромные возможности в принуждении органов власти выполнить решение Суда заставляют его **прибегать к хитростям**. Иногда говорят, что судьи Конституционного Суда РФ во имя защиты конституционных норм не должны «бросаться на амбразуру дзота», как Александр Матросов. Если Конституционный Суд РФ будет ликвидирован Правителем, то движению России к конституционному строю будет нанесен еще больший урон, некому будет защищать личные права человека и гражданина. Поэтому сегодня лавирование между требованиями Правителя (всей административной системы государства) и требованиями конституционных норм вполне оправдано. В. Д. Зорькин постоянно говорит о мере реализации закона⁶⁴⁵. В своей книге В. Д. Зорькин не призывает государство действовать в соответствии с правом. Он говорит о том, что оно должно искать **оптимальный путь между идеалами права и реальностью**⁶⁴⁶. С ним трудно не согласиться. Где был бы сегодня Конституционный Суд РФ, если бы он не удовлетворял интересы бюрократического государства?

Когда после смерти императора его наложница Цыси захватила власть в стране, грубо нарушив правила престолонаследия, то член палаты цензоров (которая в Китае заменяла и конституционный суд, и счетную палату) У Кэду в знак протеста покончил жизнь самоубийством: принял большую дозу опиума, а затем повесился в кумирне, расположенной вблизи могильного кургана покойного императора Тунчжи. Он написал записку, что его смерть «стала неизбежным долгом»⁶⁴⁷.

⁶⁴³ Коэн М. Р. Американская мысль: Критический обзор. – М., 1958. – С. 156.

⁶⁴⁴ Евдокимов В. Б. Возникновение конституционного судопроизводства в США // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 1. – С. 54–55.

⁶⁴⁵ См.: Граник И., Пушкарская А. Указ. соч.

⁶⁴⁶ Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. – М., 2010. – С. 364.

⁶⁴⁷ См.: Сидихменов В. Я. Указ. соч. С. 112.

В наш гуманный век не следует требовать от судей Конституционного Суда РФ такой преданности нормам права. Сама Конституция РФ говорит о том, что человек – превыше всего. В конце концов, пренебрежение нормами Конституции – это наша старая традиция, которой уже почти 100 лет. К этому давно пора привыкнуть.

У автора этих строк нет никаких точных сведений о том, насколько судьи Конституционного Суда **сервильны**. По крайней мере, В. Д. Зорькин в одной из своих статей выразил явное сочувствие к Молчалину из пьесы Грибоедова «Горе от ума», всячески осудив Чацкого⁶⁴⁸. А Молчалин отличался чрезвычайной гибкостью. Можно предположить, что судьи Конституционного Суда РФ, выросшие в России, поднявшиеся по карьерной лестнице так высоко, не могут не быть достаточно гибкими, способными на разного рода компромиссы между конституционными идеалами, нормами российской Конституции и требованиями жизни (Администрации Президента России).

Иногда судьям приходилось **выбирать между «плохим и очень плохим» решением**. В России 1990-х гг. не было выбора между федерацией и империей. В ней был выбор между феодальной раздробленностью и империей. Судьи Конституционного Суда России своими решениями поддержали имперский выбор. Трудно сказать, правильно ли они поступили. И тот и другой выбор не соответствовали конституционным идеалам.

Судьи Конституционного Суда РФ – это уравновешенные, умудренные опытом люди, и мы не вправе ждать от них совершения «героических поступков» по защите конституционных норм. Тем более что этот героизм мало кто оценит по достоинству. Через средства массовой пропаганды, подконтрольные государству, любых героев в России можно «облить помоями». «Отмыть» их удастся только через несколько поколений.

Автор думает, что, для того чтобы судьи Конституционного Суда РФ принимали решения, устраивающие Правителя России и правящую группу, на них не нужно давить. Позиция Правителя и его Администрации, видимо, до них доводится вполне легально через представителя Президента РФ в Конституционном Суде, и они добровольно ее отражают в своих решениях.

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. Наверное большинство судей также находит основания

⁶⁴⁸ Зорькин В. Д. Дух закона ... С. 3.

для того, чтобы оправдать свое поведение особым толкованием Конституции или иными высокими побуждениями. Например, легко было принять решение о возврате досрочного голосования (Постановление от 15 апреля 2014 г. № 11-П⁶⁴⁹), закрыв глаза на российскую реальность. Здесь работает знаменитое правило: «формально, все правильно, конституционно, а на деле издевательство над конституционализмом». Как уже отмечалось, Суд открыл дорогу для массового мошенничества на выборах в органы власти. Трудно предположить, что судьи Конституционного Суда РФ, голосуя за восстановление предварительного голосования, проявляли наивность. Может быть, они просто не хотели думать о последствиях этого решения.

С самого начала можно было предвидеть последствия политики Правительства, направленной на существенное ограничение политического плюрализма в России (нарушение ч. 3 ст. 13 Конституции РФ), которую поддержал Конституционный Суд РФ своими решениями о партиях. Крупные партии превращены в оппозицию его величества, устранив механизм формирования серьезных контроллит. Правитель стал незаменимым. В стране никто не может вступить с ним в серьезную конкуренцию. Какова степень вины в этом судей Конституционного Суда РФ? Если они всего этого не предвидели, то возникает мысль, что они не знают закономерностей политической жизни общества, не имеют основ знаний науки политологии, не понимают причинно-следственных связей явлений политической жизни, не знают мировой истории.

Сегодня для всякого беспристрастного наблюдателя очевидно формирование в России института Верховной власти, принадлежащей Президенту России. **Виновны ли в этом судьи** Конституционного Суда, голосовавшие за присвоение все новых и новых полномочий Президентом РФ? Или они не знали, что творили: не осознавали характера своих действий, не предвидели возможных последствий? Если они осознавали характер своего поведения, то какая форма вины здесь присутствует: умысел (хотели введения в России монархии), неосторожность? Можно ли обвинять их в том, что даже если они не предвидели последствий своего поведения по расширению полномочий Президента РФ, то, в силу своего образования и жизненного опыта, должны были предвидеть последствия, вообще-то типичные для транзитных стран? Интересен вопрос о мотивах голосования: боязнь за свою карьеру, за судьбу Суда (опасность нового роспуска или ограничения полномочий), корысть?

⁶⁴⁹ Российская газета. – 2014. – 23 апреля.

По некоторым решениям Конституционного Суда РФ (например, Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 484-О-П⁶⁵⁰ и Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 705-О-О⁶⁵¹) видно, что Конституционный Суд РФ **отказывается видеть реальный характер правоприменительной деятельности государства**, демонстрирует как бы свою наивность и непонимание, что органы власти ведут борьбу с оппозицией, грубо нарушая Конституцию РФ (ст. 13, 29, 31). Кажущуюся наивность судьи Конституционного Суда проявляют в Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П (п. 4 установочной части). Они говорят, что государство имеет право собирать полные сведения о членах оппозиционных партий, но не может использовать их в иных целях, «в том числе для ограничения прав и свобод членов политических партий»⁶⁵². Иными словами, лису можно ставить охранником кур, но она не должна их есть.

Конечно, можно предположить, что судьи Конституционного Суда РФ, замкнувшись в своих кабинетах и читая только официальную прессу, утратили связь с жизнью. Они могут иметь достаточно искаженное представление о том, как живет страна.

«... Утрата межрегиональными, региональными и местными политическими общественными объединениями в соответствии с п. 6 ст. 47 Федерального закона “О политических партиях” статуса политического общественного объединения, права именоваться партией **не означает лишения этих объединений права на участие в политической жизни общества на региональном и местном уровнях...**» – написано в Постановлении КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П (п. 5 установочной части)⁶⁵³. Неужели судьи Конституционного Суда РФ забыли, что лишение объединения статуса партии лишает ее права выдвигать кандидатов на выборные должности не только в Государственную Думу, но и в региональные органы власти? Или судьи пытаются кого-то обмануть? Но кто поверит этой фразе?

Судя по опубликованным статьям и выступлениям на конференциях, Председатель Конституционного Суда, намеренно или нет, путает охлократию с демократией⁶⁵⁴. Пугая читателя охлократией, он оправдывает наступление в стране на демократические свободы.

⁶⁵⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 484-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 6.

⁶⁵¹ Консультант плюс. Высшая школа. Вып. 17. 2012 г.

⁶⁵² СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.

⁶⁵³ СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491. – С. 17–40.

⁶⁵⁴ См.: Пушкарская А. В Конституционном Суде обсудили «правовые скрепы» // Коммерсантъ. – 2013. – 22 октября. – С. 3.

Приходится согласиться с мыслью, что реальная конституция – это в значительной степени то, что о ней думают судьи Конституционного суда. Своими решениями они, по мнению автора, стараются либеральную по духу Конституцию РФ максимально приблизить к конституционному акту советского типа. Часть норм Конституции РФ стало играть роль деклараций, обещающих светлое будущее. Другие нормы понимаются так, что вполне уживаются с бюрократическим настоящим. Зато нормы, закрепляющие государственный патернализм, в значительной степени продолжающие традиции советской власти, становятся работающими.

§ 8. Правительство России и иные органы власти

8.1. Прокуратура

Конституция РФ позволяет Президенту-Правителю **подбирать на должность** Генерального прокурора РФ лично преданного ему человека (п. «е» ст. 83; ч. 2 ст. 129). Карманный Совет Федерации безропотно назначает подобранного Правителем кандидата на эту должность. В свою очередь, Генеральный прокурор назначает на все должности в прокуратуре лиц, преданных Правителю (ч. 3 ст. 129 Конституции РФ). Предусмотренное Конституцией РФ согласование прокуроров субъектов Федерации с руководством регионов толковалось просто как уведомление их об очередном назначении.

Эта система назначения прокуроров несколько отличается от системы, принятой в царской России, где генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались и освобождались рескриптом Императора. Назначение на должности нижестоящих прокуроров и их освобождение составляло прерогативу генерал-прокурора Российской империи⁶⁵⁵. Фактически, по мнению автора, эти нормы царского периода действуют в современной России.

Прокуратура России похожа на прокуратуру Франции, созданную еще в XIV в. в качестве **обвинительного и карательного органа**. «Органы прокуратуры Франции были приспособлены для выполнения воли короля, влияние которого на формирование органов прокуратуры и определение направлений ее деятельности было решающим. (Не случайно прокуроры вплоть до ликвидации монархии во Франции именовались «плоды короля»), – отмечается в учебнике⁶⁵⁶.

⁶⁵⁵ См.: Басков В. И. Курс прокурорского надзора : учебник для вузов. – М. : Зерцало, 1999. – С. 17–18.

⁶⁵⁶ Там же. С. 15.

Создание прокуратуры при Правителе является старой российской традицией. Указ Петра I «О должности Генерал-прокурора» гласил: «Сей чин, яко око наше...»⁶⁵⁷

В. И. Ленин отмечал, что все жизненные органы государства, в том числе и прокурорская власть, должны работать «под наблюдением и в самом непосредственном контакте с тремя партийными учреждениями, которые представляют из себя максимальную гарантию против местных и личных влияний, именно: Оргбюро ЦК, Политбюро ЦК и ЦКК»⁶⁵⁸.

Все эти органы сегодня заменяются одним Правителем, конечно действующим совместно с членами своего Двора.

Петр I очень тщательно подходил к выбору первого Генерал-прокурора, – отмечается в учебнике⁶⁵⁹. Укрепив свою единоличную власть, Правитель России так же в 2006 г. поставил на должность Генерального прокурора неродовитого (не связанного с ним старой дружбой), но преданного ему человека – Ю. Я. Чайку.

Его предшественник на посту Генерального прокурора РФ Устинов считался членом команды И. Сечина⁶⁶⁰. Они находились в родственных связях.

По инициативе Правителя в 2013–2014 гг. проводилось поэтапное повышение содержания прокурорских работников⁶⁶¹. Теперь их **благополучие** связывается с заботой о них Правителя. Они должны быть благодарны ему и ответить личной преданностью.

Функции Прокуратуры закреплялись в Конституции СССР 1936 г. (ст. 113) и Конституции СССР 1977 г. (ст. 163). Это предмет государственного права.

Примечательно, что в ст.1 ФЗ «О прокуратуре РФ» от 17 ноября 1995 г.⁶⁶² при перечислении целей ее деятельности не нашлось места цели обеспечения суверенитета народа. Зато не забыли об интересах государства, которые поставлены рядом с интересами общества.

«Прокуратура Российской империи всегда была верным **стражем царского самодержавия**, являлась органом сугубо реакционным», – пишет В. И. Басков⁶⁶³. Можно сказать, что сегодня цели ее деятельности не изменились.

⁶⁵⁷ См.: Памятники русского права. – Вып. 8. – М., 1961. – С. 218.

⁶⁵⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. – Т. 45. – С. 200.

⁶⁵⁹ См.: Басков В. И. Указ. соч. С. 16.

⁶⁶⁰ См.: Доклад «Минченко консалтинг» ...

⁶⁶¹ См.: Госдума готовит надбавки прокурорам // Коммерсантъ. – 2012. – 20 декабря. – С. 2.

⁶⁶² СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

⁶⁶³ Басков В. И. Указ. соч. С. 16.

Примером является кампания против общественных объединений 2012–2013 гг.

В СССР прокуратура создавалась для того, чтобы **обеспечить централизацию в управлении** страной, поставить под контроль центра региональных и местных чиновников⁶⁶⁴. Эту же цель она реализует и сейчас. С ее помощью Правительство устранил федеративные отношения и местное самоуправление, восстановив унитарный характер Российской империи.

Исключением из общего правила является Чечня, с ее особой формой управления.

Р. Кадыров заявляет, что он не допускает, чтобы прокуратура региона выносила штрафы муниципальным образованиям⁶⁶⁵.

Прокуратура помогает Правительству бороться с чрезмерным произволом местного начальства. Она принимает на себя массу жалоб бедного населения, которое не может обращаться в суд. Фактически прокуратура выполняет роль административного и мирового суда. Она доказывает, что Правительство может выполнять роль пастуха и надежно защищает «стадо от волков».

Ежегодно, – говорил Генеральный прокурор России Ю. Чайка, – в органы прокуратуры поступает около 3 млн обращений граждан. Из них около трети удовлетворяются, т. е. восстанавливаются права около миллиона человек. Делается это бесплатно и быстро. Не каждый в стране может нанять адвоката, заплатить деньги и обратиться в суд. Дело в суде рассматривается месяцами⁶⁶⁶.

О. И. Чердаков пишет, что в СССР партийные элиты посредством централизованной прокуратуры обеспечили себе контроль над обществом в целом⁶⁶⁷. Сегодня прокуратура является инструментом Правительства в осуществлении надзора **за поведением населения** (общий надзор).

Прокуратуру, как орган государя, **нельзя рассматривать как орган обеспечения законности в стране**. Это, скорее всего, орган обеспечения воли Правительства.

⁶⁶⁴ См.: Чердаков О. И. Место и роль прокуратуры в правоохранительной системе советского государства в период его становления и развития (1917–1936 гг.) // Государство и право. – 2003. – № 12. – С. 88–89.

⁶⁶⁵ См.: Колесников А. Признаки состава наступления // Коммерсантъ. – 2013. – 1 февраля. – С. 3.

⁶⁶⁶ См.: Прокурорское слово и дело // Российская газета. – 2009. – 25 февраля. – С. 1.

⁶⁶⁷ Чердаков О. И. Указ. соч. С. 90.

В 2009 г. Президент РФ дал поручение Генеральному прокурору РФ отслеживать финансовые потоки, которые в качестве антикризисной меры направлялись в банковский сектор. По его поручению была создана межведомственная рабочая группа, куда вошли кроме руководства прокуратуры руководители ФСБ, МВД, Росфинмониторинга, Центробанка. Она занималась расследованием, в результате которого возбуждались уголовные дела. На базе этой группы прокуратура создала еще одну усиленную структуру, которая предметно занимается проблемами экономического кризиса, – говорил Генеральный прокурор РФ⁶⁶⁸. Таким образом, вне закона, по поручению Президента РФ создаются мощные органы власти, подрывающие разделение властей и способные «скрутить в бараний рог» хоть кого, кто не находится под опекой Правительства, кому он не предоставил гарантий неприкосновенности.

В 2009 г. Генеральный прокурор заявлял, что работа по противодействию коррупции начата в прокуратуре по поручению Президента РФ еще до принятия закона⁶⁶⁹. Отсюда следует, что прокуратура подчиняется поручениям Президента, а не нормам закона. До поручения Президента РФ борьба с коррупцией прокуратуре была неинтересна.

«Публичные выступления Вышинского как перед прокурорами, так и перед юридической общественностью отличались двойственностью, если не сказать – двуличием: с одной стороны, призывы к абсолютной законности, с другой – ожесточенные нападки на партийную оппозицию и призывы к расправе над нею»⁶⁷⁰.

Прокуратура России также действует очень избирательно, реализуя на деле принцип: «Друзьям всё. Врагам Правительства – закон». Подвластная Правительству и его заместителям в лице полномочных представителей Президента в округах, она используется как послушный «пес на поводке». Она нападает по команде «фас» на противников Правительства и не замечает нарушений закона, если ей дают команду «фу», «сидеть».

Послушность современной российской Прокуратуры иллюстрирует факт опротестования решения суда об аресте А. Навального. Он был нужен С. Собянину для того, чтобы проиллюстрировать свою честную победу при проведении плебисцита доверия ему в сентябре 2013 г. в г. Москве.

⁶⁶⁸ См.: Прокурорское слово и дело ... С. 6.

⁶⁶⁹ Там же.

⁶⁷⁰ Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. – М.: Наука, 2000. – С. 290.

Дело подмосковных прокуроров показало, что прокуратура России, не стесняясь, защищает членов своей корпорации от привлечения их к уголовной ответственности.

С завидным рвением прокурор защищал в суде бывшего первого заместителя прокурора Московской области А. Игнатенко, который скрылся от следствия в Польше, но был выдан России. Прокурор в суде указывал на значительные нарушения при проведении расследования в Следственном комитете России и требовал отпустить Игнатенко из-под стражи под домашний арест. Прокурор заявил, что ходатайство следствия о необходимости продления ареста не основано на законе, не подтверждается фактическими обстоятельствами и материалами дела. Он утверждал, что следствие вводит в заблуждение суд относительно оснований обвинения. А. Игнатенко заявил, что скрылся от следствия в силу того, что у него плохое здоровье и он уехал из страны на лечение⁶⁷¹.

В современной России никто даже не пытается доказывать, что прокуратура – это надзорная ветвь власти суверенного народа. Высшие органы власти, в соответствии с законом не подпадают под ее надзор. Естественно, прокуратура, зависящая от Правительства не осуществляет надзора в отношении должностных лиц, которым Правительство оказывает покровительство и обеспечивает им иммунитет от ответственности. То же касается клиентелы Правительства. Еще в 1999 г. отмечалось, что генеральный прокурор, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты, а если не соблюдает этого правила, то с ним случается то, что произошло с Ю. Скуратовым⁶⁷².

Прокуратуру в России лишили права возбуждать уголовные дела. Поэтому основным органом репрессий против оппозиции сегодня выступает Следственный комитет России. В СССР, пишут исследователи, «...прокуратура покрывала беззакония ОGPU-НКВД-МГБ, поскольку в ряде случаев именно прокуроры выступали обвинителями по сфальсифицированным делам...»⁶⁷³. Сегодня прокуратуре отведена та же роль **обвинителя на процессах**.

О. И. Чердаков писал о советской прокуратуре, что она «являлась проводником и защитником партийной программы построе-

⁶⁷¹ См.: Жеглов А. Прокурорская защита не спасла от ареста // Коммерсантъ. – 2013. – 9 февраля. – С. 2.

⁶⁷² См.: Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 50.

⁶⁷³ См.: Кудрявцев В., Трусов А. Указ. соч. С. 287.

ния социалистического государства и выполняла особую миссию – реализовывала в жизнь революционную законность»⁶⁷⁴. Сегодня она является защитником программы сохранения бюрократического государства и полицейской законности (действующей избирательно).

На каждом новом этапе истории работники прокуратуры каются за старые прегрешения и заявляют, что вот сейчас они, наконец-то, начнут служить народу.

В 2004 г. работники НИИ Прокуратуры писали, что она «реформируется, в сторону роста ее открытости, подконтрольности гражданскому обществу, прозрачности ее политики и практических действий. Прокурорский надзор «осуществляемый гласно, под контролем общества, теряет свою былую келейность (ненужную закрытость) и чрезмерную корпоративность»⁶⁷⁵. Алкоголик тоже постоянно обещает бросить пить.

Итак, по мнению автора, нормой Основного закона страны является: «Прокуратура создается Правителем России и служит обеспечению его власти. Она осуществляет надзор за органами власти, должностными лицами среднего и высшего звена, за населением страны, помогает бороться с недозволенной оппозицией».

8.2. Следственный комитет России

Следственный комитет России создан при Правителе-Президенте РФ. Ч. 3 ст. 1 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»⁶⁷⁶ (СКР) гласит: «Президент РФ осуществляет руководство деятельностью Следственного комитета, утверждает Положение о Следственном комитете Российской Федерации и устанавливает штатную численность Следственного комитета, в том числе штатную численность военных следственных органов Следственного комитета». «Председатель Следственного комитета назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации» (ч. 2 ст. 13 ФЗ). «Состав коллегии Следственного комитета (за исключением лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом Российской Федерации» (ч. 5 ст. 12 ФЗ). «Председатель Следственного комитета ежегодно представляет Президенту Российской Федерации доклад о реализации государственной политики в установленной сфере деятель-

⁶⁷⁴ Чердаков О. И. Указ. соч. С. 87.

⁶⁷⁵ См.: Бессарабов В. Г. Взаимодействие органов прокуратуры с общественными правозащитными организациями: состояние и перспективы // Мир и согласие. Информационный бюллетень. – 2004. – № 2–3. – С. 61.

⁶⁷⁶ СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

ности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности» (ч. 3 ст. 13 ФЗ). Ч. 5 ст. 15 ФЗ устанавливает, что номенклатурой Правительства-Президента являются: Председатель Следственного комитета, заместители Председателя Следственного комитета, руководители главных следственных управлений, следственных управлений по субъектам Российской Федерации, их первые заместители и заместители, приравненные к ним руководители и их заместители, иные должностные лица, для должностей которых перечнем предусмотрены высшие специальные звания. И это несмотря на то, что Председателем СКР является личный друг Правительства, его однокурсник А. Бастрыкин⁶⁷⁷.

Правитель вынужден мириться с системой сюзеренитета-вассалитета в СКР.

В свои заместители А. Бастрыкин продвинул своего однокурсника И. Соболева, который ранее работал в милиции, суде и в адвокатуре⁶⁷⁸ (это было еще при создании Следственного комитета при Прокуратуре).

Следственный комитет России взял на себя карательные функции, которые ранее традиционно выполняла прокуратура.

«Царская прокуратура была одним из тех государственных органов, который проводил в жизнь политику самодержавия по проведению массового террора против революционно настроенных масс. Ни о какой законности и справедливости в деятельности прокуроров не может быть и речи»⁶⁷⁹.

СКР стал главным органом борьбы с недозволенной оппозицией, ее активистами.

Примером является возбуждение дел против А. Навального⁶⁸⁰.

При этом СКР не замечает преступлений, совершенных «своими».

В. И. Ленин писал: «Не от прокуроров же, в самом деле, ждать разоблачения безобразий нашего полицейского самовластия и борьбы с ним»⁶⁸¹. Как известно, уголовное дело про-

⁶⁷⁷ См.: Заподинская Е. Однокашник президента возглавит прокурорское следствие // Коммерсантъ. – 2007. – 22 июня. – С. 4.

⁶⁷⁸ См.: Заподинская Е. К Александру Бастрыкину приставили адвокатов // Коммерсантъ. – 2008. – 11 июня. – С. 3.

⁶⁷⁹ См.: Басков В. И. Указ. соч. С. 19.

⁶⁸⁰ См.: Викулова А. и др. Никита Белых готов к новым допросам // Коммерсантъ. – 2013. – 31 января. – С. 3; Иванов М., Сергеев Н. К СПС накопились допросы // Коммерсантъ. – 2013. – 2 февраля. – С. 2.

⁶⁸¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. – Т. 4. – С. 412.

тив бывшего министра обороны было тихо прекращено в 2014 г. в связи с его заслугами перед Правителем.

В 1930-х гг. в СССР карательная политика была полностью сосредоточена в ОГПУ. Под нее попала и сама прокуратура, пишет В. И. Басков⁶⁸². Сегодня Следственный комитет России возбудил несколько дел против прокуроров Московской области, но, похоже, все прокуроры отделались увольнением.

В Основной закон страны следует внести норму: «По воле Правительства в России создается специальный Следственный комитет, который реализует его волю».

§ 9. Разделение властей в современной России

Описав сложившийся в России механизм государства, можно сделать вывод о том, действует ли в стране ст. 10 Конституции РФ, декларирующая разделение властей и самостоятельность трех ветвей власти.

Видимо, следует начать с того, что в административном обществе и государстве, о котором шла речь в гл. 1 (Суверенитет в современной России) и 2 (Общественный и государственный строй современной России) разд. 2 **не может возникнуть разделение властей**, поскольку оно подрывает власть административного класса, его единство. Бюрократия России не является исключением из общего правила. Она не допустит действие этого принципа в стране. Как уже отмечалось, населению страны, административному классу, клиентеле бюрократии нужен единый Правитель, который обладает Верховной властью и устраняет самостоятельность всех иных органов власти.

Нейтрализации принципа разделения властей, способствует сама **Конституция** РФ. Президент-Правитель не входит ни в одну ветвь власти (ст. 11 Конституции). Он стоит над разделенными органами власти и должен обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие их (ч. 2 ст. 80). Ст. 83–91 Конституции РФ наделяют Президента-Правителя колоссальными властными полномочиями. Правитель обеспечивает права и свободы человека и гражданина, охраняет суверенитет России, ее независимость и государственную целостность (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), определяет основные направления внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80 Конституции). Остальным органам власти, согласованное функционирование которых так же обеспечивает Президент РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции), остается только выполнять его указания.

⁶⁸² Басков В. И. Указ. соч. С. 25.

Н. А. Боброва пишет: «Часть 3 ст. 80 Конституции России, предоставляющая Президенту РФ право единолично определять основные направления внутренней и внешней политики государства, имеет авторитарный характер, уничтожающий принцип сдержек и противовесов как основу принципа разделения властей»⁶⁸³. Эта норма представляет Президента в роли вождя, указывающего стране путь ее развития. Он играет роль кормчего, как называли в Китае Мао Цзэдуна. В качестве символа, отражающего содержание этой нормы, на место памятников Ленину в каждом городе России в пору поставить памятник Президенту РФ с протянутой рукой, указывающей правильный путь всему населению страны.

«...В нашей Конституции есть весьма странное положение, согласно которому Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики (ч. 3 ст. 80 и п. «е» ст. 84) – пишет М. А. Краснов. – Такого полномочия не только нет в конституциях европейских стран, кроме некоторых на пространстве СНГ, но и не может быть. Ведь даже чисто логически это полномочие не укладывается в принцип разделения властей, ибо последний предполагает, что уж в чём-чём, а в определении политики участвуют, как минимум, все легально представленные политические силы. Данное полномочие было попросту заимствовано из Конституции РСФСР – РФ. Таким полномочием обладал Съезд народных депутатов, что закономерно, ибо данное полномочие характерно именно для советского типа власти»⁶⁸⁴.

Е. А. Лукьянова пишет, что принцип разделения властей нейтрализуется в самой Конституции РФ через разграничение полномочий между государственными органами, «поскольку разделение властей не затрагивает одного его самого мощного носителя – Президента. Он, как некое божество, витает над всеми ветвями власти и не относится ни к одной из них. В то же время он наделен огромными полномочиями и в законодательном процессе, и в сфере исполнительной власти. Помимо этого, Президент единолично назначает 16 тысяч российских судей и таким образом влияет на судебную систему». Она считает, что провозглашение в Конституции РФ принципа разделения властей является фиктивным, поскольку оно не затрагивает власти Президента РФ⁶⁸⁵.

Неопределенность норм Конституции РФ, закрепляющей цели деятельности Президента РФ («каучуковые» формулировки пол-

⁶⁸³ Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 34.

⁶⁸⁴ Краснов М. А. Персоналистский режим в России ... С. 183.

⁶⁸⁵ Лукьянова Е. А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 15. – С. 5.

номочий⁶⁸⁶), позволяют ему присваивать себе все новые и новые полномочия.

Конституционные нормы дополняются **кадровой политикой Правительства**, который за несколько лет своего правления сумел везде расставить лично преданных ему людей.

Как было показано в параграфе 4 настоящей главы, Президент-Правитель является **главой исполнительной власти**. Он полностью подчинил себе Правительство России, фактически лишив его какой-либо самостоятельности. В. Е. Чиркин отмечает, что Президент де-факто возглавляет исполнительную власть в Российской Федерации⁶⁸⁷. Правительство в России исполняет не законы, а волю Правителя.

Подчинение Федерального Собрания Президенту-Правителю превращает последнего в **высший законодательный орган страны**, который оформляет свою волю в закон отчасти через Собрание (выполняющее законорегистрационные функции), отчасти непосредственно.

Правитель-Президент через послушные его воле кадры судей направляет их деятельность и является **верховным судьей**, который решает наиболее важные споры.

Конституционный Суд РФ в 1992 г. признал неконституционным слияние Министерства безопасности и Министерства внутренних дел РСФСР⁶⁸⁸. Сегодня оба этих органа работают под полным контролем Правителя.

У нас сохраняется лидирующее положение главы государства, который «фактически возглавляет всю систему государственной власти в стране», признается в одном из учебников⁶⁸⁹. «Институт Президента РФ возвышается над тремя ветвями власти, названными в ст. 10 Конституции РФ, и не соответствует принципу разделения властей...» – пишет Н. А. Боброва⁶⁹⁰.

Единая государственная власть, объединенная Верховным Правителем, **не позволяет населению стать суверенным народом** и самостоятельно решать свою судьбу. Она успешно подавляет всякую оппозицию и может творить произвол, не оглядываясь на Конституцию РФ и законы.

⁶⁸⁶ Варламова Н. Игры с парламентаризмом // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 172.

⁶⁸⁷ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 292.

⁶⁸⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. – 1993. – № 1.

⁶⁸⁹ Конституционное право России : учебник / под ред. Г. Н. Комковой. – М. : Юристъ, 2005. – С. 120.

⁶⁹⁰ Боброва Н. А. Указ. соч.

О. Крыштановская считает, что современную Россию следует отнести к «моноцентричному государству». В таком государстве «властная пирамида едина, разделение властей отсутствует. Кроме исполнительной, законодательной и судебной ветвей имеется власть верховная, обладающая монополией на универсальные решения. В распоряжении этой верховной власти находятся все другие сектора государственной машины. Для верховной власти сегментарные, специализированные органы управления являются не партнерами или конкурентами, а подчиненными»⁶⁹¹. В этом она усматривает возврат к «советизму» и проявление «самодержавия».

Ю. С. Пивоваров доказывает: «Персонифицированная русская власть “Моносубъект” сохранилась и, как встарь, функционирует, опираясь на привластные органы. Ими и являются все эти парламенты и другие конституционные заморочки. Правда, для дел наиболее важных она традиционно создает “учреждения” вне и неконституционного и парламентского характера»⁶⁹².

«...Институционально у других институтов нет достаточных сдержек и противовесов относительно президентских прерогатив. Поэтому им остается либо признать единовластие президента, либо, при его малой популярности, лишь демонстрировать свою оппозиционность. Они практически не влияют или влияют в минимальной степени на реальную политику...» – пишет М. А. Краснов⁶⁹³.

О ликвидации действия в России принципа разделения властей писали и иные авторы⁶⁹⁴.

Устранение разделения властей сегодня называется слаженной работой всех ветвей власти. Губернатор Ростовской области В. Чуб в 2004 г. отмечает, что В. Путину удалось сплотить вокруг себя все ветви власти⁶⁹⁵.

Большинство **населения страны** поддерживает устранение разделения властей и концентрацию всей власти в руках Правителя, поскольку оно нуждается в покровителе и придерживается идеологии вождизма. Люди не понимают ценности разделения властей, так как им не нужен суверенитет народа, не нужна свобода. Кроме

⁶⁹¹ Крыштановская О. Анатомия российской элиты. – М., 2004. – С. 217.

⁶⁹² Пивоваров Ю. С. Между казачеством и кнутом // Парламентаризм в России и Германии. История и современность. – М., 2006. – С. 36.

⁶⁹³ Краснов М. А. Персоналистский режим в России ... С. 182.

⁶⁹⁴ См.: Зыков Н. С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ ... ; Зуйков А. В. Политика в рамках права: «правила игры» для Президента ... ; Конституционное право России: учебник. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. – С. 399.

⁶⁹⁵ См.: Теперь вы поняли, кто такой Владимир Путин? // Коммерсантъ-Власть. – 2004. – № 31. – С. 5.

того, они не умеют пользоваться теми демократическими инструментами, которые дает им Конституция РФ. Они верят, что все-ильный Правитель принесет им счастье.

Персоналистский характер власти Правителя позволяет предположить, что после ухода его с политической арены между существующими в стране кланами и группами может возникнуть борьба за власть. Она может привести страну к возникновению в какой-либо форме разделения властей. Новому правителю нужно будет время для того, чтобы убрать с высших должностей в государственном аппарате вассалов старого Правителя и поставить на их место своих.

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

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации заявляют о своей самостоятельности. Это же утверждают судьи. Подобных утверждений не слышно только от Правительства.

Разделение властей в России подменяется **разделением труда** между подчиненными Правителю ветвями власти.

Подчиненные Правителю органы власти могут вступать между собой в конфликт. Депутаты Государственной Думы позволяют себе критиковать действия Правительства, но не более. Существующая система **не допускает создания Правительства, ответственного перед представительными органами**. Как уже отмечалось, с превращением Государственной Думы в карманный орган были резко увеличены ее контрольные полномочия, которы-

ми она не может воспользоваться без разрешения Правительства. Отчеты его перед Федеральным Собранием были больше похожи на выступления Генерального секретаря ЦК КПСС на очередном съезде КПСС в 1970-х гг. Только аплодисменты пока не столь бурные и не единодушные.

*Ответственного перед парламентом правительства не допускало царское самодержавие. Фашисты, придя к власти в Италии, в первую очередь внесли изменения в Конституцию Италии 1848 г., направленные на обеспечение независимости правительства от парламента и концентрации всей власти в руках дуче и возглавляемого им правительства*⁶⁹⁶.

Современную Россию можно сравнить с франкистской Испанией, где, как отмечают исследователи, ответственность правительства была «эфемерной», поскольку «контролирующего органа или контрольных функций парламента система не предусматривает»⁶⁹⁷. В России имеется и контрольный орган, и контрольные функции Федерального Собрания. Но фактически они не действуют.

Федеральное Собрание **сохраняет самостоятельность** в законодательстве при принятии второстепенных решений. В 1990-х гг. Федеральное Собрание России не подчинялось Б. Н. Ельцину. Он вынужден был открыто нарушать принцип разделения властей, осуществляя указное законодательство. С превращением Федерального Собрания в карманный орган этого делать не приходится. Создается видимость того, что законы принимаются только Федеральным Собранием.

Суды позволяют себе принимать решения, ограничивающие произвол нижних слоев бюрократии и по вопросам, не являющимся принципиальными.

Ст. 2 Конституции СССР 1977 г. четко фиксировала, что все органы государства подконтрольны и подотчетны Советам. Ст. 10 Конституции РФ подменяется сегодня нормой: «В России допускается разделение труда между разными органами государства, но все они подконтрольны и подотчетны Правителю России».

Конституция РСФСР 1978 г. с изменениями и дополнениями продекларировала принцип разделения властей в ч. 1 ст. 3. Но в ч. 2 ст. 2 она устранила его действие, объявив Советы народных депутатов политической основой РФ и в ч. 1 и 2 ст. 104 право Съезда народных депутатов, как высшего органа государственной власти, принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации. Нормой Основного закона

⁶⁹⁶ См.: Конституции буржуазных стран ... С. 134.

⁶⁹⁷ См.: Савин В. А. Франкистская диктатура и «Органический закон государства» 1967 г. // Советское государство и право. – 1974. – № 5. – С. 123.

России сегодня является: «Правитель России, как обладатель Верховной власти, может принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, вне зависимости от того, к ведению кого он отнесен Конституцией РФ или законами».

Ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. гласит: «Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции»⁶⁹⁸. Поэтому отсутствие разделения властей в России доказывает, что на современном этапе мы имеем пока доконституционное государственное право.

§ 10. Форма правления современной России

10.1. Виды форм правления

Следуя в определенной степени традиции Аристотеля, автор **делит формы правления на виды** по тому, сколько человек носят верховную власть в стране. При монархии – верховная власть находится в руках одного человека. Это может быть традиционная монархия (деспотия, абсолютная или ограниченная монархия) или диктатура одного человека (занимающего чаще всего должность президента или главы правительства). При олигархии верховную власть делят несколько человек. Примером является правление страной несколькими вождями революции в России до установления диктатуры Сталина, так называемое коллективное руководство в СССР через Политбюро Центрального комитета КПСС (хунта). Поликратия предполагает, что верховная власть принадлежит народу, от имени которого действуют его представители в парламенте. Другими словами, поликратию можно назвать республикой.

Следует иметь в виду, что сегодня диктаторы часто прячут свою власть под одеждами республики.

Взгляд на историю человечества показывает, что оно в последние столетия **идет от монархии к республике**, закрепляя завоевания народов в конституционном праве. Это происходит по мере превращения населения в народ, который требует от правителя передать ему суверенные права (верховную власть в стране). Это происходит **медленно и постепенно**, а не с принятием акта конституции. Попытка ускорить процесс движения к республике путем усиления парламента в условиях, когда большинство населения не является народом, приводит к охлократии.

⁶⁹⁸ См.: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). – М.: Зерцало, 1999. – С. 50.

Такая ситуация складывалась во Франции после Второй мировой войны (IV республика) и в России в 1990-х гг. (усиление власти Верховного Совета РСФСР (РФ)).

10.2. Монократия как основа государственного строя России

Ст. 1 Конституции РФ объявляет Россию республикой. То же было записано в сталинскую и брежневскую конституции. Республикой объявляет себя Северная Корея и коммунистический Китай. Признать наличие в своей стране диктатуры одного человека (монократию) сегодня не хочет ни один диктатор.

Изложенный выше материал показывает, что по всем указанным выше признакам **мы имеем монократическую форму правления**, при которой Верховная власть принадлежит Правителю России. Он полностью поглотил исполнительную власть, контролирует деятельность Федерального Собрания России и судов, т. е. имеет все компетенции, типичные для Верховной власти. Его власть не специализирована (это не какая-то ветвь власти), а универсальна («ствол» от которого отходят зависимые от него «ветви власти»)⁶⁹⁹. Единственным реальным центром власти, писали исследователи о России уже в 2008 г., является ее «правитель»⁷⁰⁰. К выводу о монократии в России приходят политологи России⁷⁰¹.

Современная Россия стала похожа на Турецкую монархию, которую описывал Н. Макиавелли: «...государь правит в окружении слуг, которые милостью и соизволением его поставлены на высшие должности и помогают ему управлять государством...» Все повинуются одному властелину; «все прочее в государстве – его слуги; страна поделена на округа – санджаки, куда султан назначает наместников, которых меняет и переставляет, как ему вздумается»⁷⁰².

Как уже отмечалось, этому способствует Конституция РФ, закрепляющая сверхвысокую власть Президента РФ. Постепенно **Президент РФ превратился в Правителя России**, который через послушное ему Федеральное Собрание и собственные указы чрезвычайно расширил свои полномочия.

«В республике, в отличие от монархии, личностное начало ослаблено, у нее, как правило, нет своего лица (человеческого, пер-

⁶⁹⁹ См.: Тихомиров Л. А. Монархическая Государственность. – URL: http://monarhiya.narod.ru/mg_02.htm#1_1_7 (дата обращения: 12 июня 2012 г.)

⁷⁰⁰ См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 5.

⁷⁰¹ См.: Кротков В. О. От СССР к России. Авторитарная трансформация рубежа XX–XXI веков. – М.: Изд-во Московского ун-та, 2010. – С. 489–491.

⁷⁰² Макиавелли Н. Государь. – М.: Планета, 1990. – С. 13.

сонифицированного), нет человеческой связи с нацией, ее нельзя любить как личность – так, как можно любить Царя», – пишет М. Б. Смолин⁷⁰³. Очевидно, что у России личностное начало господствует. У нее есть свое лицо. Оно называется Путин Владимир Владимирович, и массы людей уже любят его, как Царя.

Правитель **не несет ответственности** ни перед одним органом за свои действия. Отрешить его от должности невозможно. Как было показано в 2008–2012 гг. Правитель может покинуть должность Президента РФ, не потеряв реальной власти над страной. Отсюда следует, что его власть **пожизненна**. Он сам будет решать, когда и кому ее передать.

Как доказывалось выше, в России только имитируется наличие парламента. Фактически Федеральное Собрание превращено в совещательный и законорегистрационный орган при Правителе. Ликвидация парламента означает ликвидацию республики как представительной формы правления.

Конституционный Суд РФ, зависимый от Правителя, не в состоянии защищать республиканские отношения и конституционный строй⁷⁰⁴.

Захват государственными органами в нарушение ст. 29 Конституции РФ основных **средств массовой информации** позволяет распространить в обществе идеи вождизма, культа личности Правителя. Производится сакрализация личности правителя. Монократическая форма правления опирается не на насилие, а на доверие к ней большинства населения. Сегодня он может править страной, не занимая никакой должности в государственном аппарате, как это делали правители в СССР (они занимали должности руководителей коммунистической партии).

Большинство населения страны, как показывают плебисциты доверия Правителю и его партеобразному объединению бюрократии, а также опросы общественного мнения, не понимают ценности политического плюрализма, политической конкуренции и готовы вручить свою судьбу одному человеку (вождю народа) или организации, на которую он укажет. Население использует свое право голосования для устранения республиканских основ и восстановления диктатуры одного человека.

Устранение республики руками самого населения – не новое явление в истории мира. На массу плебса опирались императоры Древнего Рима. Империя Наполеона Бонапарта, а затем Луи Наполеона в постреволюционной Франции восста-

⁷⁰³ Смолин М. Б. Указ. соч. С. 17.

⁷⁰⁴ См.: Денисов С. А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики ...

навливалась при поддержке большинства населения, не умеющего пользоваться демократическими инструментами, не способного самостоятельно, без отца нации, отстаивать свои интересы. Не надо забывать, что Гитлер пришел к власти через свободные выборы при поддержке большинства немецкого населения.

Эсмен считает, что в чистых монархиях весь суверенитет пребывает в одной личности. В республиках коллективным носителем суверенитета является нация⁷⁰⁵. Население России не превратилось в народ и не может стать верховной (суверенной) властью в стране. Оно, как малое дитя, нуждается в опекуне, которым и стал Правитель.

Сегодня, очевидно, что Правитель и административный класс постараются не допустить превращения населения в народ, не допустить возникновения сильных политических конкурентов, не допустить свободных выборов в стране.

Экономической основой монархии в России является **рентная экономика**. Именно Правитель сконцентрировал в своих руках распределение огромных финансовых ресурсов, получаемых от продажи нефти и газа (редистрибуция). Он имеет возможность подкупать население (избирателей), клиентистскую буржуазию, неправительственные организации, содержать на эти деньги партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы.

«Статус Президента РФ и его практически неограниченные полномочия превращают его в рудимент **монархизма**...» – пишет Н. А. Боброва⁷⁰⁶. Ю. А. Дмитриев считает, что Президент РФ является продолжателем дела средневековых монархов⁷⁰⁷. Действительно, у современного Правителя России есть все признаки монархической власти, за исключением аристократического происхождения и возможности передать власть своему наследнику. В отличие от Хафеза Асада, Ким Чен Ира, Гейдара Алиева, А. Лукашенко, у В. В. Путина нет законнорожденных сыновей, и он не может передать им правление Россией.

В конституции княжества Болгарии в начале XX в. (§ 4.) говорилось: «Княжество Болгария есть монархия наследственная и конституционная с народным представительством»⁷⁰⁸. По аналогии, в Основной закон России следует записать: «Россия есть монархия с формальным наличием народного представительства

⁷⁰⁵ Цит. по: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 151.

⁷⁰⁶ Боброва Н. А. Указ. соч.

⁷⁰⁷ Дмитриев Ю. А. Указ. соч.

⁷⁰⁸ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 151.

и конституционного акта. Верховная власть здесь передается по воле Правителя».

10.3. Вид монархии в России

10.3.1. Абсолютизм, самодержавие и ограничение монархии

Важным является вопрос о том, **насколько безгранична** власть Правителя в России, можно ли считать ее абсолютной и самодержавной?

Ст. 20 Артикулов воинских гласила: «...Его Величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен. Но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благомнению управлять»⁷⁰⁹.

Основной закон Российской империи гласил: «Император Российский есть монарх самодержавный и неограниченный, Повиноваться верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог велел».

Научный анализ показывает, что ни одна власть, даже власть восточного деспота, **не может быть безграничной**. Обер-прокурор Первого департамента Сената А. А. Половцев в 1874 г. писал: «Самодержавное правление самодержавно только по имени; ограниченность средств одного человека делает для него всемогущество невозможным; государь зависим от других, от лиц его окружающих, от господствующих мнений, от других правительств, от сложившихся в человечестве сил, то прямо, то косвенно выказывающих свое влияние»⁷¹⁰.

Л. А. Тихомиров отмечает, что любая Верховная власть имеет пределы действия и влияния в том, что ограничивается сфера «ее непосредственного приложения к каждой из отраслей управления, и создает в каждой из них систему передаточного действия, посредством правительственного механизма, законодательного, судебного и административного. В этой системе передаточного действия Верховная власть действует так же сама, но лишь посредством **своих служилых людей**, над которыми сохраняет власть, контроль и право немедленного уничтожения всего ими совершенного не по ее воле и указанию. В развитом государственном строе прямое действие Верховной власти специализируется, таким об-

⁷⁰⁹ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 289.

⁷¹⁰ Цит. по: Шепелев Л. Е. Чинувный мир России. XVIII – начало XX в. – СПб.: Искусство – СПб., 2001. – С. 39.

разом, на контроле и направлении всех передаточных властей, всего правительственного механизма, с сохранением при этом своей неограниченности и универсальности, с сохранением всей своей **нравственной ответственности** перед подданными за действия руководимых ею управительных властей»⁷¹¹. Таким образом, по мнению Л. А. Тихомирова, ограничение власти Правителя его служилыми людьми, его нравственной ответственностью перед подданными не означает ограничения самодержавия. Верховная власть не должна прямо заведовать «всеми мелочными и несущественными делами управления», а сосредоточивается на контроле и направлении действия служебных учреждений»⁷¹². Как было показано выше, все ветви власти сегодня превращены в «служебные», «управительные» учреждения (говоря словами Л. А. Тихомирова) при Правителе России.

Естественные пределы всевластия правителей на Руси ставит **природа** (неурожай, эпидемия)⁷¹³.

Российский Правитель должен действовать в условиях сложившейся экономики, международного окружения. Можно сказать, что его власть **ограничена западным влиянием**. Он должен делать вид, что он избранный Президент, а не царь, должен имитировать демократию в стране.

Присоединение Крыма к России и отторжение у Украины двух восточных областей показало, что международные нормы и влияние развитых стран мира на Правителя России не столь значимы, как ранее казалось.

Самодержавие **не устраняет бюрократию** от власти, а обеспечивает ее. Екатерина II писала: «Права государственной власти, во всем их объеме, принадлежат Государю Императору. Нет той сферы управления, которая бы не была подчинена его самодержавию. Но из этого не следует, чтобы император осуществлял свои права непосредственно. Правильная организация... предполагает существование посредствующих властей, действующих именем императора, но самостоятельно в кругу представленных им дел»⁷¹⁴. Правитель современной России также не может осуществлять свою власть непосредственно. Он действует через Федеральное Собрание, Правительство России и суды, между кото-

⁷¹¹ Тихомиров Л. А. Монархическая Государственность ...

⁷¹² Там же. X Причина необходимости управительных властей. Закон предельности действия и разделения труда. Действие прямое и передаточное. – URL: http://monarhiya.narod.ru/mg_02.htm#1_1_7

⁷¹³ См.: Шепелев Л. Е. Указ. соч. С. 38.

⁷¹⁴ См.: Липкин А. И. Указ. соч. С. 39.

рым производится разделение труда. Все эти органы сегодня не ограничивают власть Правителя, а усиливают ее.

Самодержавие предполагает, что правитель руководствуется **внутренним монаршим сознанием**, которое самоограничивает власть, пишет М. Б. Смолин⁷¹⁵. «Самодержец владеет Верховною Властью не для утехи вседозволенностью»⁷¹⁶. Неограниченная власть не означает, что Правитель должен делать разного рода глупости. Он может официально провозгласить себя императором, как Наполеон Бонапарт. Но сегодня это было бы смешно, и он не делает этого. Он может закрепить в Конституции РФ свое пожизненное правление (как А. Лукашенко или Н. А. Назарбаев), но пока это неактуально, и он не делает этого.

«Даже деспот пользуется своей властью сообразно со своим характером, который вырабатывается окружающими обстоятельствами, в том числе и нравственными убеждениями его времени и общества. Султан не может изменить религию магометанского мира, но если бы он и мог это сделать, все-таки в высшей степени невероятно, чтобы глава магометанства пожелал изменить религию Магомета; внутренняя сдержка власти султана в этом случае так же сильна, как и внешнее ограничение», – пишет Дайси⁷¹⁷.

Неограниченная монархия не означает безусловного и безграничного властвования, пишет Н. М. Коркунов. «Как властвование над свободными людьми, оно ограничивается всегда, хоть всегда в различной степени **их правами**»⁷¹⁸. Степень властвования над людьми в современной России растет. Правление становится все более абсолютным. Права подданных все более ограничиваются. Круг людей, которые могут сказать Правителю «нет», – все более сужается.

«Власть монарха в условиях восточной деспотии формально представлялась неограниченной. Однако в действительности она была ограничена интересами и влиянием военно-чиновничьей знати и жрецов. В древнем Вавилоне власть деспота в значительной мере ограничивалась властью и влиянием крупной торговой знати», – отмечается в учебной литературе⁷¹⁹. Власть современного Правителя в России, безусловно, ограничивается **интересами и влиянием бюрократии и ее клиентелы**. Разговоры о борьбе с кор-

⁷¹⁵ Смолин М. Б. Указ. соч. С. 13.

⁷¹⁶ Там же. С. 26.

⁷¹⁷ Цит. по: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 312.

⁷¹⁸ Коркунов Н. М. Русское государственное право ... С. 445.

⁷¹⁹ Проблемы теории государства и права : учеб. пособие. – М. : Проспект, 1999. – С. 174.

рупцией, об ограничении вывоза капитала в офшоры выливаются в действия, только обозначающие реализацию поставленных целей. Правительство опирается на власть бюрократии и ее клиентелы и не может принимать радикальных мер по ограничению их интересов.

В июне 2009 г. Правительство своим распоряжением (он тогда занимал должность главы Правительства) запретил продавать в частные руки военный аэродром Кубинка под Москвой. Но в июле 2010 г. состоялся аукцион, и авиабазу выкупил, как и предполагалась, один из богатейших людей России С. Керимов. Он намеревался использовать его как аэропорт для самых богатых людей страны, имеющих собственные самолеты. Военным пришлось потесниться⁷²⁰.

Законы Ману требовали от царя «охранять подданных», проявлять «крайнее старание в обуздании воров», ибо «от обуздания воров его слава возрастает, и страна процветает»⁷²¹. Патерналистская политика, осуществляемая современным Правителем России, не говорит о том, что его власть ограничена. Эта политика была типична для всех восточных деспотий.

Власть абсолютного правителя ограничивается **пределами терпимости** населения и правящего класса. О них говорят возникавшие время от времени в России крестьянские восстания и заговоры против правителя в его окружении. «Понимать народные нужды, руководить ими – вот традиционная политика русской Верховной власти», – пишет Н. А. Захаров⁷²². Современный Правитель должен учитывать имеющиеся сегодня пределы терпимости населения и правящего бюрократического класса. Он известен как хороший «дозатор», знающий меру вещей. В условиях высокой ренты от продажи полезных ископаемых страны не трудно поддерживать патерналистское государство и даже близко не подходить к пределу терпимости степени эксплуатации населения.

М. Б. Смолин указывает, что российское самодержавие было ограничено существенным влиянием на него «внешнего **общественного сознания**»⁷²³. Очевидно, что русскому царю не надо было каждые 6 лет проводить плебисциты доверия себе. В этом власть современного Правителя более ограничена общественным сознанием, чем власть российского монарха.

⁷²⁰ См.: Красавин А. Керимов приглашает на посадку // Кампания. – 2012. – № 3. – С. 28–29.

⁷²¹ См.: Проблемы теории государства и права ... С. 174.

⁷²² Захаров Н. А. Указ. соч. С. 81.

⁷²³ Смолин М. Б. Указ. соч. С. 13.

У Б. Н. Чичерина верховная власть отождествляется с **принятием верховных решений**, с верховным правом повелевать⁷²⁴. Сама Конституция РФ (ч. 3 ст. 80) дает Правителю это права принятия верховных решений. Важнейшим итогом институционального строительства последних двух десятилетий в России стало становление и последующее укрепление монопольного господства фактического лидера федеральной исполнительной власти в сфере принятия политических решений, – пишет В. Гельман⁷²⁵.

Конституция СССР 1977 г. утверждала, что Советы составляют политическую основу СССР (ч. 2 ст. 2 Конституции СССР 1977 г.). Сегодня **политической основой** России является Правитель.

Исследователи не связывают абсолютизм только с традиционной монархией. Абсолютной называется власть Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина в коммунистическом Китае⁷²⁶. Меньшей ли властью обладает Правитель современной России?

Самодержавие в России предполагало, что царь утверждает законы, имеет исключительные права в верховном управлении и суде (включая право помилования), назначении и увольнении высших чиновников, командующих армией и флотом, расходовании денежных средств, пожаловании титулов и орденов⁷²⁷. Все эти полномочия сегодня имеет Правитель России.

В португальской королевской конституции (ст. 71) было записано: «**Уравновешивающая власть** является основой всякой политической организации и принадлежит исключительно королю, как верховному главе нации, дабы он непрерывно мог заботиться о независимости, согласии и гармонии остальных властей»⁷²⁸. В Конституции РФ эта норма звучит так: «Президент РФ... обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». К умеряющим или уравновешивающим действиям Верховной власти в ее отношениях к палатам и министрам в начале XX в. Н. А. Захаров относил: «назначения и увольнения министров, созыв Государственного Совета и Государственной Думы, их роспуск, назначение членов Государственного Сове-

⁷²⁴ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. – Т. I–III. – М.: Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894 г. – URL: <http://base.garant.ru/3948892/6/> (дата обращения: 12 августа 2013 г.).

⁷²⁵ См.: Гельман В. Россия в институциональной ловушке // ProetContra. – 2010. – № 4–5. – С. 31.

⁷²⁶ См.: Как управляется Китай: Эволюция властных структур Китая в 80–90-е гг. XX в. – М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2001. – С. 17–18.

⁷²⁷ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 288.

⁷²⁸ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 308.

та, пожалование Государем знаков отличия и прав состояний, которые дают известные преимущества»⁷²⁹. Сегодня почти все эти полномочия принадлежат Президенту-Правителю России.

Эсмен считает, что в конституционных монархиях суверенитет разделен между королем и **представительным собранием нации**⁷³⁰. Как было показано выше, Федеральное Собрание России сегодня не может претендовать на какие-то суверенные права. Оно состоит при Правителе и полностью ему подчинено. Поэтому монархия в современной России не может быть признана конституционной по материальным признакам.

Профессор И. Т. Тарасов определял самодержавие как высшую, неограниченную власть, рядом с которой нет и не может быть никакой другой равнодержавной власти⁷³¹. Какая равнодержавная власть есть рядом с нашим Правителем? Ограниченная власть имеет властных конкурентов в государстве, – пишет М. Б. Смолин⁷³². Кто смеет конкурировать за власть с Правителем в современной России? «... Президенту больше никто и ни в чем возразить не может, – говорит Г. Павловский. – Путин остался наедине со своими желаниями и фантазиями. Если он хочет что-то сделать, ему никто не может сказать “не надо”»⁷³³.

Н. А. Захаров обращает внимание на то, что абсолютный монарх иногда «приобщает более или менее добровольно нацию к своему суверенитету, делегируя известные функции власти представительным собраниям»⁷³⁴. К ним он относит французскую хартию 1814 г. и прусскую конституцию 1850 г. Введение народного представительства, считает он, не означает устранения самодержавия в России⁷³⁵. Как было показано выше, Правитель именно приобщает контролируемые им представительные органы к своему суверенитету, позволяя участвовать в принятии решений. Федеральное Собрание не посягает на самодержавную власть Правителя.

Н. М. Коркунов замечает, что «в неограниченных монархиях фактически законопроекты вырабатываются коллегиями»⁷³⁶.

⁷²⁹ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 326.

⁷³⁰ Цит. по: Там же. С. 151.

⁷³¹ Тарасов И. Т. Самодержавие и абсолютизм. – М., 1917. – С. 7.

⁷³² Смолин М. Б. Указ. соч. С. 25.

⁷³³ Павловский Г. Больше нет человека, который сказал бы ему: «Не надо, Владимир Владимирович. – URL: <http://newtimes.ru/articles/detail/56884/> (дата обращения: 25 ноября 2013 г.).

⁷³⁴ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 151.

⁷³⁵ Там же. С. 304.

⁷³⁶ Коркунов Н. М. Русское государственное право ... С. 219.

Поэтому подготовку значительной части законопроектов Правительством РФ вовсе не означает ограничения власти Правителя. Без подкрепления его Высочайшей воли ни один законопроект из Правительства выйти не может.

Если обратить внимание на то, что Третья и Четвертая Государственные думы в начале XX в. были более самостоятельными органами власти, чем Государственная Дума России после 2003 г., то можно сделать вывод, что власть Правителя сегодня более неограниченна, чем власть Государя Императора в начале XX в.

А. Д. Градовский считал, что при конституционном управлении король не может распоряжаться лично. Он должен действовать только через министров, принимающих на себя ответственность за известные действия⁷³⁷. В современной России Правитель не ограничен этой нормой. Он постоянно действует самостоятельно, через голову министров и Председателя Правительства. При этом он не отвечает за свои действия. «Издание приказов без контрассигнований, – пишет А. Д. Градовский, – превращает правление из конституционного в личное»⁷³⁸.

Самодержавная власть есть власть **учредительная**, власть последнего решения. Это власть **надправная**⁷³⁹. Выше было показано, что Правитель сегодня может легко **менять Конституцию** или дописывать ее с помощью законов, принимаемых через послушный ему представительный орган. Она ограничивает его власть лишь в той степени, в какой он сам это допускает. Как уже отмечалось, русский царь и современный Правитель России в основном правят страной на твердых основаниях закона. Но этот закон лучше не называть конституцией. Таким образом, по мнению автора, Россия и по формальным основаниям не похожа на конституционные монархии.

«Государь император, – пишет Н. А. Захаров, – **объявляет войну**, если признает это необходимым для безопасности, защиты или чести государства. В этих случаях монарх руководствуется началами общей морали и целесообразности, весьма естественно прибегая к военным действиям лишь как к крайней организованной мере защиты государственных интересов». «В заключении же мира русский монарх является неограниченным хозяином государственной территории...»⁷⁴⁰ В этом плане очень показателен захват Крыма в 2014 г. и отторжение у нее восточных областей. По сути это

⁷³⁷ Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав ... С. 113.

⁷³⁸ Там же.

⁷³⁹ См.: Смолин М. Б. Указ. соч. С. 14, 19.

⁷⁴⁰ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 328.

являлось объявлением войны Украине. Оно фактически произошло по Высочайшей воле Правителя и является показателем его неограниченной власти. Конечно, Правитель постарался соблюсти формальности и уже после введения войск в Крым получил одобрение подчиненного ему Совета Федерации на дальнейшую эскалацию войны с Украиной за ее восточные территории. Действия Правителя по отторжению от Украины восточных областей с августа 2014 г. вновь происходило без официального согласия на то Совета Федерации.

Как уже отмечалось, Правителя современной России нельзя назвать монархом, поскольку он получил власть не по наследству и не может передать ее своим наследникам. Но он получил власть по завещанию предыдущего Правителя и явно намерен **передать ее по своему завещанию своему преемнику**. Население, в соответствии со сложившимися традициями и обработанное органами пропаганды, послушно примет власть преемника над собой. Это так же указывает на условную неограниченность власть Правителя в современной России.

§ 1 Закона «О верховном главе Германской империи» от 1 августа 1934 г. (RGBJ., I, 1934, S. 747) устанавливал, что фюрер сам назначает своего приемника. То же было сказано в ст. 6 закона Испании от 26 июня 1947 г.⁷⁴¹

Если под самодержавием понимать получение власти Правителем **от Бога**, то Правитель России не является самодержцем, так как его власть опирается на доверие населения. Она производна от «детского состояния» этого населения. Хотя власть российских монархов так же опиралась на традиционную веру в них населения. С исчезновением веры, исчезла и монархия в 1917 г. Как уже отмечалось, власть Правителя санкционирована Русской православной церковью и мусульманскими организациями, поэтому ее можно считать согласной с волей Бога.

С другой стороны, Правитель пока достаточно умело управляет сознанием большинства населения России. Можно ли в условиях наличия в руках государства таких мощных средств манипулирования общественным сознанием и при такой низкой гражданственности россиян говорить о том, что в их воле занятие В. В. Путиным должности Правителя России? По мнению автора, можно сказать, что власть Правителя держится на нем самом, а не на воле управляемого населения, т. е. самодержавна.

⁷⁴¹ См.: Буржуазное государство в период 1918–1939 гг. – М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. – С. 323.

«Русские Самодержцы есть Монархи Божией милостью», – пишет М. Б. Смолин⁷⁴². Но разве Правитель России правит ею вопреки Божией воли?

Самодержавие – **это не произвол**. Правитель должен опираться на какие-то группы общества.

Отмечается, что отсутствие конституционных ограничений власти императора в Византии «вовсе не означало, будто император мог делать все, что ему угодно. Как показывает история, такие правители довольно быстро расставались с престолом, зачастую вместе с жизнью, глазами или статусом мирянина (ослепление и пострижение в монахи)»⁷⁴³.

Екатерина II, для того чтобы заручиться поддержкой высших групп дворянства, раздавала им государственные земли. «При вступлении на престол Александр I допускает ряд либеральных жестов: были восстановлены жалованные грамоты дворянству и городам, упразднена Тайная канцелярия, возвращены на службу или уволены в отставку некоторые потерявшие службу чиновники, сановники, разрешены поездки за границу и т. п. Сначала складывалось впечатление, что внук пытается исполнить обещание править «по законам и сердцу» «августейшей бабки» своей»⁷⁴⁴.

Правитель России так же принимает меры к тому, чтобы заручиться поддержкой определенных групп общества. «Новые дворяне» получают в управление государственные корпорации, производятся раздачи денег пенсионерам, бюджетникам, государственным чиновникам.

В силу отсутствия в России привычки к самоуправлению, Правитель России обладает большими полномочиями, чем цари Вавилона.

В Вавилоне существовали законоустановления страны (поучения царю), которые именовались дин мати. «Так назывались основные сложившиеся и устоявшиеся нормы жизни страны, включая ключевые иммунитеты и привилегии, полученные теми или иными ее обитателями и общинами. В частности, в рамках регулярной государственной жизни царь не должен был посягать на права самоуправляющихся общин, составлявших значительный сектор населения страны. Прежде всего, не должно было посягать на общинные земли: в рамках регулярного порядка это считалось настолько немыслимым, а чрезвычайных шагов в этой области настолько

⁷⁴² Смолин М. Б. Указ. соч. С. 24.

⁷⁴³ См.: Величко А. М. Указ. соч. С. 184.

⁷⁴⁴ См.: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 68.

стремились избегать, что даже при столь деспотической династии, как Аккадская (XXIII в. до н.э.), государство, начав осуществлять перевод общинных земель в свою собственность, оформляло этот перевод как акт покупки соответствующей земли у общин, то есть как номинально свободную сделку с ними». «Не должны были посягать цари в рамках регулярного ведения дел и на принцип общинного самоуправления, в том числе на автономные общинные суды (...) и на постоянные привилегии и иммунитеты, выданные общинам ими и их предшественниками»⁷⁴⁵.

На самодержавный характер власти Правителя России указывает его **безответственность**.

«Верховная власть существует для общего блага и действует во имя общего блага. Но **окончательным судьей в этом деле является только она сама**. Поэтому она безответственна. Всякий ответственный орган перестает быть носителем верховной власти; он становится подчиненным», – пишет Л. А. Тихомиров⁷⁴⁶. Как было показано выше, Правитель несет ответственность только перед своей совестью.

Как уже отмечалось, в современных условиях он не может быть отрешен от должности в соответствии со ст. 93 Конституции РФ. «... Институт отрешения от должности, как он сформулирован в Конституции РФ, является изначально неисполнимым, он выполняет роль декорации для полной безответственности Президента», – пишет Н. А. Боброва⁷⁴⁷. Президент США ответственен перед Конгрессом и потому не монарх, писал Н. М. Коркунов⁷⁴⁸. Правитель России не ответственен перед представительным органом, и поэтому он не просто Президент РФ, а Верховная власть.

В одном из проектов Конституции РФ предлагалось ввести ответственность Президента РФ за нарушения присяги⁷⁴⁹. По понятным причинам это предложение было отвергнуто. Присяга Президента РФ остается пустым звуком.

⁷⁴⁵ См.: Немировский А. А. «Если царь с законоустановлением страны не считается...». Правитель, подданные и норма в вавилоно-ассирийском мире // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – С. 51.

⁷⁴⁶ Цит. по: Чичерин Б. Н. Курс государственной науки ...

⁷⁴⁷ Боброва Н. А. Указ. соч.

⁷⁴⁸ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – СПб., 1898. – С. 257–258.

⁷⁴⁹ См.: Кукушкин Е. В., Зуйков А. В. О конституционно-правовом смысле присяги Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 22. – С. 31.

«Особа государя императора священна и неприкосновенна», – гласит ст. 5 Основных государственных законов Российской империи⁷⁵⁰. Сегодня эта норма закреплена в ст. 91 Конституции РФ.

Контроль над основными каналами информации позволяет Правителю представлять себя в самом лучшем свете перед населением страны. Ответственности за негативные для общества последствия своего правления он перекладывает на подчиненных (правительство, министров, региональное и местное начальство).

Сегодня создана такая политическая система, при которой в стране отсутствуют лица, которые могли бы конкурировать за власть с Правителем. Главы крупнейших политических партий больше похожи на шутов при дворе Императора, чем на серьезных политиков. Создана ситуация, когда Правитель становится незаменимым. Как было показано выше, **выборы** Президента РФ превращены в плебисцит доверия Правителю, а в будущем – его преемнику. «Фактически, в рамках сегодняшней Конституции, и той политической системы, которая сложилась в России, президент обладает ничем не ограниченной самодержавной властью. Как вы знаете, он был ограничен выборами. Но выборы приобрели сейчас иной характер», – говорил Ю.С. Пивоваров⁷⁵¹. «Когда-то Лилия Шевцова сказала о ельцинской системе – выборное самодержавие, теперь это уже наследственное президентское самодержавие»⁷⁵².

Привлечь к суду монархов можно было только после их низложения, – пишет А. Д. Градовский⁷⁵³. Современного Правителя России можно будет судить за его действия так же только после его низложения. Мы получили право и возможность (получили информацию о их деятельности) давать оценку действиям И. В. Сталина, Л. И. Брежнева только после их смерти.

Безответственность Правителя России соответствует традициям монархической формы правления.

Законодательство стран с монархической формой правления закрепляет принцип неответственности главы государства, его неприкосновенности. «Личность Короля неприкосновенна, и он не подлежит ответственности» (ст. 56 Конституции Испании). «Личность Короля неприкосновенна; его

⁷⁵⁰ См.: Высочайше утвержденные Основные государственные законы // Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – Т. 9. – С. 44.

⁷⁵¹ См.: Материалы Российско-Украинской конференции «Русская власть и бюрократическое государство» ... С. 57.

⁷⁵² Там же. С. 62–63.

⁷⁵³ Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав ... С. 112.

министры ответственны» (ст. 63 Конституции Бельгии). «Король не может быть привлечен к ответственности за свои действия» (§ 7 “Формы правления” Швеции). «...Монарх не несет ни политической, ни юридической ответственности за свои действия. Ответственность (политическую) за него будут нести министры, которые, в соответствии с правилом контрассигнатуры, скрепляют своей подписью любой акт, издаваемый монархом»⁷⁵⁴.

В США, для расследования деятельности Президента назначался независимый прокурор. В России, как уже отмечалось, Генеральный прокурор полностью зависит от Правительства и не может надзирать за законностью не только его действий, но и действий опекаемых им лиц.

*«Собственность Лидера страны, Президента, заместителей Президента, министров, а также их жен и детей проверяется главой судебной власти до и после окончания службы указанных лиц на предмет предотвращения ее незаконного приращения», – написано в Конституции Ирана*⁷⁵⁵.

В России за успехами в накоплении капитала Правителем следит только он сам. В своих публичных отчетах он может называть какие угодно суммы. Никто, кроме зарубежных журналистов, не проверит. О приросте количества дач у Правительства и его окружения мы узнаем также только от оппозиционных журналистов.

*К современному Правителю можно полностью отнести слова В. Д. Каткова о русском царе: «Нет в мире власти, кроме Престола Божия, которая могла бы привлечь Верховную власть русского Императора к отчету и ответственности за Его деяния по управлению страной»*⁷⁵⁶.

В. Ивановский писал, что при монархии в государстве нет таких учреждений, которые были бы компетентны судить государя⁷⁵⁷. Сегодня России достигла такой стадии развития, когда в ней больше никто не имеет власти судить Государя.

*По конституции Польши 1935 г. президент считался ответственным только «перед богом и историей»*⁷⁵⁸.

⁷⁵⁴ См.: Шишкина Н. Э. Глава государства: Пределы безответственного поведения // Сибирский Юридический вестник. – 1999. – № 1.

⁷⁵⁵ Конституция Исламской Республики Иран. – URL: <http://www.worldislamlaw.ru/category/konstitucii-i-zakony-pravo-stran-mira/konstitucii-islamskix-stran-azii>

⁷⁵⁶ Катков В. Д. О власти русского Императора и ее недругах // Русская речь. – 1912. – № 1870.

⁷⁵⁷ Цит. по: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 9.

⁷⁵⁸ См.: Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе ... С. 85.

От ответственности перед Богом и историей не уйти и нашему Правителю, естественно, после смерти.

Судьба России сегодня определяется не волей апатичного населения, ушедшего в решение своих личных проблем, а Правителем. От его воли зависит, куда пойдет страна. В России, традиционно, именно самодержцы являлись как вдохновителями так и тормозом в развитии общества, – пишет Н. П. Ерошкин⁷⁵⁹. Все события и преобразования объясняются субъективными побуждениями главы государства и его близких сановников⁷⁶⁰. Сегодня ничего не изменилось. Направление развития страны меняется со смертью или потерей власти вождя. Он как абсолютный монарх решает, будут ли сделаны уступки гражданскому обществу и в стране начнется развиваться демократия, или будет «закручивание гаек» (усиление авторитарного режима). От его решения зависит, начнется ли в стране приватизация (строительство капитализма) или будет продолжаться огосударствление и феодализация экономики (концентрация богатств в руках клиентелы).

Современный Правитель России так же обладает **властью** не только над государством, но и **над обществом**. Не без его воли в стране началась ликвидация партий, число которых было доведено до 6 (партеобразное объединение бюрократии к числу партий не относится). Явно с его соизволения было принято решение позволить создание небольших партий. По его воле происходят изменения в Конституции РФ. Он определяет, какая в стране будет система выборов депутатов Государственной Думы.

Русский царь жаловал подданным **права состояний**, которые давали известные преимущества⁷⁶¹. На основе Высочайшей воли Правительства России сегодня люди из богатого и привилегированного сословия могут превращаться в «зэков» или вынуждены стать иностранцами. По его воле люди приобретают огромные состояния или вмиг их теряют. Он определяет, кто из его окружения получит тот или иной «кусочек государственной собственности» во владение и пользование.

Самодержавие в России **держится на обычае**. Справедливыми, по мнению автора, являются слова, высказанные о России в начале XX в.: «Тысячелетняя история государств, связанная с личностями князей, царей и императоров, из которых каждый был своей эпохой, не могла моментально изменить своих принципов. Наш строй, зиждившийся на одном монархе и подкрепленный ныне

⁷⁵⁹ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 48–49.

⁷⁶⁰ Там же. С. 52.

⁷⁶¹ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 326.

народным представительством, не проявлявшим активной деятельность более 200 лет... не может без нарушения прочности государственного здания отказаться сразу от той Верховной власти, в которой веками воплощалась Русь, в которой объединялась великая Империя без различия классов и национальностей, – власти русского самодержца...»⁷⁶² А. Д. Градовский в конце XIX в. обращал внимание на то, что монархии сохранялись в Европе в силу традиции и популярности их среди населения⁷⁶³. Монокрапия так же традиционна для России и остается популярной среди большинства населения страны.

Н. М. Коркунов отмечает, что на Западе королевская власть постоянно встречала сопротивление со стороны **различных групп общества** (землевладельцев, горожан), индивидуальных притязаний на свободу⁷⁶⁴. В России все еще не возникло сильного гражданского общества, состоящего из групп, осознающих свои интересы. Поэтому при осуществлении своей власти Правитель не встречается с барьерами. Нет сил, способных ему противостоять. Кроме того, постоянно возрастающие доходы общества в начале XXI в. позволяли удовлетворять растущие потребности разных групп. Не приходилось интересы Правителя и бюрократии удовлетворять за счет урезания интересов иных групп. Всем активным слоям общества хватало «пищи». «Недовольные в России, – пишет Н. М. Коркунов, – не брались за оружие, а разбежались по просторам страны»⁷⁶⁵. В современной России недовольные просто уезжают из страны за рубеж. Таким образом, в России еще нет объективных потребностей в ограничении власти Правителя.

Применение к монархии (монархии) термина «**абсолютная**», по мнению автора, можно считать излишним. Он всего лишь с другой стороны описывает неограниченную власть правителя. При определении абсолютизма выделяют те же черты, что и при определении неограниченной монархии (монархии). В учебных пособиях, в качестве главных черт абсолютной монархии называют: а) сосредоточение законодательной, исполнительной и судебной власти в руках наследственного монарха, б) сосредоточивающего финансы за счет налогов и распоряжающегося этими финансами; в) управленческие функции сосредоточиваются в руках обширного бюрократического аппарата во главе с верховным правителем,

⁷⁶² См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 167.

⁷⁶³ Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав ... С. 108.

⁷⁶⁴ Коркунов Н. М. Русское государственное право ... С. 217–218.

⁷⁶⁵ Там же. С. 217.

г) осуществляется регламентация государственной службы и повседневной жизни населения⁷⁶⁶.

Таким образом, с учетом всех условностей в основной Закон России можно записать норму: «Власть Правителя России абсолютная, неограниченная и самодержавная, но опирается на законы, которые угодны его воле». При этом следует согласиться с мнением Вильсона, который писал, что признаваемое теоретически и допускаемое законом самодержавие, как понятие абсолютное, никогда реально не существовало⁷⁶⁷.

10.3.2. Просвещенный абсолютизм

Просвещенный абсолютизм – политика достижения в государстве «общего блага», проводимая во второй половине XVIII в. рядом европейских абсолютных монархов, принявших идеи философии XVIII в. Монарх берет на себя заботы о благосостоянии подданных и общества в целом. Он исходит из идей просвещения: рациональная политика и договор правителя и общества. В области администрации просвещенный абсолютизм стремился к бюрократической централизации, к вытеснению чиновничеством общественных сил. Он был враждебен народному представительству и старался уничтожить местный партикуляризм. Торговля и промышленность ставятся под опеку государства. Эта политика направлялась на рост государственных доходов. Просвещенные монархи упорядочили поступление государственных доходов и государственных расходы. Правители стремились ограничить произвол своих чиновников, упорядочивали судебную систему, иногда декларировали равенство всех перед законом и судом⁷⁶⁸. О. А. Омельченко определяет просвещенный абсолютизм как «правление справедливого и просвещенного деспота»⁷⁶⁹.

Все перечисленные признаки просвещенного абсолютизма в России есть. Правитель заботится об «общем благе», о благосостоянии подданных. Он осуществляет свою власть через чиновников, которых пытается окультурить. Одновременно он подавляет все свободные общественные силы, только имитирует народное представительство, уничтожает самостоятельность регионов. В стране

⁷⁶⁶ См.: История Германии ... С. 348–349.

⁷⁶⁷ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 311.

⁷⁶⁸ См.: Википедия. – URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%F0%EE%F1%E2%E5%F9%B8%ED%ED%FB%E9_%E0%E1%F1%EE%EB%FE%F2%E8%E7%EC (дата обращения: 6 декабря 2013 г.).

⁷⁶⁹ Омельченко О. А. Монархия просвещенного абсолютизма в России: Политическая доктрина; Правовая политика; Государственные реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2002. – С. 11.

поддерживается государственный контроль над экономикой, который обеспечивает поступление государственных доходов и рост их расходов. Для поддержания порядка устраивается суд, независимый от местной бюрократии.

В Манифесте от 14 декабря 1766 г. Екатерина II писала: «И понеже Наше первое желание есть видити Наш народ столь счастливым и довольным, сколь далеко человеческое счастье и довольствие может на сей земле простираться»⁷⁷⁰. Наш Правитель, наверное, без сомнения подписался бы под этими словами.

В Основном Законе страны следовало бы записать: «Россия стремится к поддержанию просвещенного характера абсолютной власти Правителя России».

10.3.3. Деспотизм

«Сосредоточение (всех властных полномочий) в одних руках – вот точная характеристика деспотического правления...» – говорил Т. Джефферсон.

Однако абсолютную власть **не следует путать** с деспотией и тиранией. Теория «просвещенного абсолютизма» отличает абсолютную монархию (самодержавие) от деспотизма. Самодержец не преступает *ad hoc* законов, установленных им самим и его предшественниками в качестве общего правила, а при издании этих законов не нарушает «закона естественного», т. е. основных принципов человеческого общежития. Деспот не считается ни с тем, ни с другим, – пишет А. А. Немировский⁷⁷¹.

«... Самодержавная власть **действует и по писаному закону**, во имя исполнения закона, почему и является защитницей законности в государстве, хотя в любой момент сама может придать законам необходимый смысл и форму», – пишет М. Б. Смолин⁷⁷². Современный Правитель России, как и русский царь, в целом, осуществляют свое правление на основе закона, который он сам утвердил, а не на основе произвола.

Н. П. Ерошкин обвиняет Павла I в откровенном деспотизме, поскольку он действовал при отсутствии поддержки большинства господствующего класса. «Монарх стремился ограничить права дворян и стеснил дворянскую корпорацию на местах, проявлял деспотизм и неуравновешенность во взаимоотношении с высшими столичными сановниками»⁷⁷³.

⁷⁷⁰ Цит. по: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 68.

⁷⁷¹ Немировский А. А. Указ. соч. С. 52.

⁷⁷² Смолин М. Б. Указ. соч. С. 20.

⁷⁷³ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 67.

Как уже отмечалось, Правителя России в этом обвинить нельзя. Он умеет заручиться поддержкой как «нового дворянства», так и населения.

Пушкин писал: «Правление в России есть самовластие, ограниченное удавкой»⁷⁷⁴.

«... Фактически Самодержавная власть самоограничивала себя **массой религиозных и национальных традиций**», – пишет М. Б. Смолин⁷⁷⁵. Правитель современной России не отходит от религиозных и национальных традиций России, не пытается, как большевики, навязать стране атеизм. В отличие от либералов 1990-х гг. он не стремится привить стране демократию или республику.

«... Самоограничивающее влияние на Верховную власть имеет **нравственное единение** Царя и нации, единение, коим росло и крепло государство русское...» – пишет М. Б. Смолин⁷⁷⁶. Правитель России принимает все меры к росту такого нравственного единения. Оно резко возросло после взятия Крыма (2014 г.). Успешное и максимально продолжительное существование диктатуры обеспечивается как можно более тесным единением вождя с вedomыми им массами или хотя бы созданием видимости такого единения, отмечает Д. А. Кошелев⁷⁷⁷.

Для русского самодержца, – пишет Н. А. Захаров – была характерна **близость к народу**. Он подтверждает это «непосредственными обращениями к населению и широким правом народа обращаться к своему царю с челобитными по всяким вопросам»⁷⁷⁸. Современный Правитель организовал целую систему органов, принимающих челобитные к нему. Их можно отправлять по почте, в том числе электронной, с ними можно обращаться в специальные приемные Правителя на местах⁷⁷⁹. Сегодня существует множество разных форм общения Правителя с народом и его представителями.

Ф. Ю. Шталь отмечал, что в неограниченных монархиях европейских государств «государь ограничен правами подданных и народа, чем монарх и отличается от деспота»⁷⁸⁰. Российская монархия, таким образом, похожа на европейские абсолютные мо-

⁷⁷⁴ Пушкин А. С. Полн. собр. соч. – Т. 8. – С. 127.

⁷⁷⁵ Смолин М. Б. Указ. соч. С. 25.

⁷⁷⁶ Там же. С. 26–27.

⁷⁷⁷ См.: Кошелев Д. А. Термин «государство» в национал-социалистическом германском праве (1933–1945) // Правоведение. – 2004. – № 6. – С. 169.

⁷⁷⁸ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 50.

⁷⁷⁹ См.: Граник И. Кто порвал кабель? // Коммерсантъ. – 2010. – 23 ноября. – С. 3.

⁷⁸⁰ Цит. по: Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав ... С. 110.

нархии, а не на деспотию. Она не посягает в грубой форме на права подданных, если они открыто не выступают против нее.

Уже в Древнем Китае появилось противопоставление «истинного царя» (ван), управляющего посредством морального авторитета, и так называемого «гегемона» (ба), который располагает военной силой и правит принуждением.

По этой классификации Правителя России пока можно отнести к «**истинному царю**» – вану, поскольку он имеет моральный авторитет у большей части населения.

Конечно, некоторые **элементы деспотизма** в России можно найти. На них указывает бегство капиталов из России. Здесь нельзя быть уверенным в том, что Правитель или его приближенные не отнимут у вас накопленного капитала, под предлогом государственных нужд и интересов, как это получилось с М. Ходорковским, Б. Березовским или В. Гусинским.

Аристотель обращал внимание, что «начальствовать» должен не человек, а закон. Человек, руководствующийся собственным усмотрением, становится тираном⁷⁸¹. Если принять во внимание те широкие полномочия, которые сегодня имеет Правитель России, то, очевидно, можно сделать вывод, что страна идет к тирании. Нарушая международные нормы, Правитель решил отнять у соседнего государства часть его территории. Кто может дать гарантии того, что завтра Правитель не начнет Третьей мировой войны? Его пропагандисты уже пугают народы мира такой перспективой.

В Основной Закон России следовало бы записать: «Российское государство и общество идет по пути к все большей деспотии Правителя России».

10.3.4. Патриархальный характер правления

В условиях отношений **власти-собственности** современный российский Правитель является высшим собственником всей страны.

Н. А. Захаров утверждает, что традиционно на Руси власть главы государства имела частноправовой характер. Она соединилась в последствии с единоличной властью⁷⁸². Частноправовость вошла в плоть и кровь русского государства⁷⁸³.

«Хозяин земли русской» – написал в опросном листе при переписи населения 1897 г. в графе «занятие» Николай II. Для его жены главным занятием было обозначено: «Хозяйка земли

русской»⁷⁸⁴. Судьбы 126 миллионов людей разных национальностей, вероисповеданий и социального положения, их горе и радости, несчастье и благоденствие зависели от одного ничем не примечательного человека с громким титулом “мператор и самодержец всероссийский”, а в просторечии “царь” – пишет Н. П. Ерошкин⁷⁸⁵.

Если царь раздавал земли своим слугам за службу, то сегодня Правитель раздает своим слугам должности руководителей государственных предприятий (компаний) или руководителей определенных сфер государственного хозяйства, с которых кормятся они сами и их клиентела. Как удельные князья выставляли войско по требованию Великого князя, так «новые бояре» обязаны выделять средства на решение задач, которые ставит Правитель: на содержание «Единой России», на подкуп молодежи, на раздачу населению и т. д. Условное владение в современной России выражается в словосочетании «социально ответственные предприниматели (собственники)».

В завещании Ивана Калиты сказано, что он передал село Богородичское Борису Воркову и он должен служить сыну Ивана, а если он откажется от службы ему, то село у него надо отнять⁷⁸⁶. Правитель пожаловал министерство обороны А. Сердюкову. А поскольку он оказался недоволен его службой, то министерство у него отняли.

Другой формой пожалования является вотчина, т. е. наследственное владение. Б. Н. Ельцин пожаловал М. Б. Ходорковскому нефтяные компании в вотчину. Но новый Правитель, как главный собственник всего, что есть в России, вотчину у М. Б. Ходорковского отнял и подверг его опале за его дерзость. Неисполнение обязанностей или немилость вызывали отобрания пожалования, и имение шло на государя», пишет Н. А. Захаров⁷⁸⁷. Нефтяные компании М. Б. Ходорковского были отданы в условное владение «боярину» И. И. Сечину, присоединены к его поместью под названием «Роснефть».

Петр I, пишет Н. А. Захаров, пытался скрыть патриархальный характер Российского государства. «Прежнее понятие «государево дело» заменилось государственным делом. Московская вотчина стала Российской империей, самодержавие личное – самодержавием государственным»⁷⁸⁸. Сегодня Правитель России

⁷⁸⁴ Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 287.

⁷⁸⁵ Там же. С. 288.

⁷⁸⁶ См.: Захаров Н. А. Указ. соч. С. 45.

⁷⁸⁷ Там же. С. 46.

⁷⁸⁸ Там же. С. 51.

⁷⁸¹ Аристотель Соч. – Т. 4. Никомахова этика. – М., 1984. – С. 159.

⁷⁸² Захаров Н. А. Указ. соч. С. 41.

⁷⁸³ Там же. С. 44.

так же пытается скрыть патриархальный характер российского государства. Но ему это плохо удается. Все «челобитные» обращены к нему, как к хозяину страны. Награжденные государственными наградами лица благодарят за это лично Правителя и дают обещания служить ему вечно⁷⁸⁹.

«Одни ждали от царя милостей, наград и поместий, другие – защиты от различных угнетений. Подданные упорно держались старых традиций», – пишет Н. А. Захаров⁷⁹⁰. Подданные держатся старых традиций до сих пор.

А. Гакстгаузен в середине XIX в. писал, что «Россия должна быть названа патриархальным государством... По традиционному воззрению Россия представляет одну большую семью, с царем во главе, которому одному вручена власть над всеми»⁷⁹¹. Сегодня система отношений между Правителем и населением имеет в значительной степени такой же характер. Большинство населения воспринимает Правителя как заботливого отца и вверяет ему свою судьбу. Критические высказывания в отношении Правителя люди воспринимают как личное оскорбление, как хулу в отношении их родного отца или матери.

Комиссия, созданная Екатериной II в 1767 г., просила царю принять титул «Великой, Премудрой, матери Отчества»⁷⁹².

В ноябре 1981 г. совещание руководящего состава Голкара приняло решение присвоить Сухарто почетной титул «Отец национального развития»⁷⁹³.

Современный Правитель России, по мнению автора, заслуживает титула **«Отца современного авторитарного общества»**. Если бы не он, то Россия могла бы пойти по демократическому пути.

В 2010 г. в Казахстане был принят закон о бессменном «Лидере нации»⁷⁹⁴. Такого рода положения должны быть внесены и в Основной Закон России.

Конституция Исламской Республики Иран титулует Аятоллу Хомейни великим вождем Революции и основателем Исламской Республики Иран, великим аятоллой⁷⁹⁵.

⁷⁸⁹ См.: Замахина Т. Талантливый народ // Российская газета. – 2014. – 29 мая. – С. 2.

⁷⁹⁰ Захаров Н. А. Указ. соч. С. 52.

⁷⁹¹ Цит. по: Там же. С. 45.

⁷⁹² См.: Ключевский В. О. Указ. соч. С. 786.

⁷⁹³ См.: Голубева Е. В. Указ. соч. С. 91.

⁷⁹⁴ См.: Тарасенко П., Черненко Е. С президента Казахстана снимают выборы // Коммерсантъ. – 2010. – 24 декабря. – С. 5.

⁷⁹⁵ См.: Конституция Ирана. – URL: <http://www.worldislamlaw.ru/category/konstitucii-i-zakony-pravo-stran-mira/konstitucii-islamskix-stran-azii> (дата обращения: 12 июня 2012 г.).

Основной Закон России мог бы присвоить нашему Правителю титул «Великий вождь бюрократической контрреволюции».

Заведующий кафедрой Московского государственного университета культуры и искусства А. Аронов назвал Путина Кормчим, так же как когда-то в Китае называли Мао Цзэдуна. «Несмотря на надуманные санкции, вы ведете корабль по имени “Россия” в бушующем океане мировой цивилизации», – заявил А. Аронов⁷⁹⁶.

10.3.5. Личное правление или правление института Правителя?

Интересен вопрос о том, принадлежит ли верховная власть в России **должности правителя или конкретному лицу** В. В. Путина? В административных государствах встречается тот и иной подход. Власть лидеров Африки часто персонифицирована⁷⁹⁷. В Вавилоне величием обладал не человек, занимающий должность царя, а только институт⁷⁹⁸. Большинство считает, что Россия ни чем не отличается от стран Африки. «У нас уже давно вошло в привычку во всем винить или, напротив, за все благодарить ту персону, которая в тот или иной момент олицетворяет собой власть...» – пишут исследователи⁷⁹⁹. Однако до начала XX в. российское население признавало власть любого царя, даже малолетнего. Его личные заслуги не имели никакого значения.

На современном этапе, скорее всего, существует соединение признания власти Правителя России (кем бы он ни был) с признанием авторитета (культы личности) самого В. В. Путина. Р. Саква в 2008 г. считал, что в России развивается персонифицированный режим⁸⁰⁰. «В. В. Путин де-факто стал “отцом нации”, прямым воплощением русского государства, – пишет политолог В. О. Кротков, – Данная особенность ярко отразилась в различного рода публицистике. Такие словосочетания, как “путинская Россия”, “путинская власть”, стали общепринятой нормой и вошли в лексикон граждан»⁸⁰¹.

Из решения этого важного вопроса вытекает вывод о том, сможет ли В.В. Путин передать свою самодержавную власть своему преемнику, примет ли его население с такой же любовью?

⁷⁹⁶ См.: Замахина Т. Указ. соч.

⁷⁹⁷ См.: Косухин Н. Д. Указ. соч. С. 68.

⁷⁹⁸ См.: Немировский А. А. Указ. соч. С. 53.

⁷⁹⁹ См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Указ. соч. С. 5.

⁸⁰⁰ Саква Р. Путин и власть противоречий // Два президентских срока В. В. Путина: динамика перемен : сб. научных трудов. – М. : ИНИОН РАН, 2008. – С. 14.

⁸⁰¹ Кротков В. О. От СССР к России. Указ. соч. С. 4.

Заслуги правителей обычно отмечаются в преамбуле основного закона страны.

*Заслуги Мао Цзэдуна были обозначены во Введении к Конституции Китая 1982 г.*⁸⁰².

В Преамбуле к Основному Закону России по аналогии можно было бы перечислить заслуги современного Правительства России перед населением и административным классом: «Благодаря В. В. Путину административный класс России объединился, вернул себе власть в стране, восстановил монархию и авторитарный режим».

*В Преамбуле Законов Хаммурапи царь ставил себе в заслугу то, что он скопил богатства и изобилие, восстановил г. Эриду на своем месте, сокрушил четыре страны света, возвеличил имя Вавилона»*⁸⁰³.

В Преамбуле к Основному закону России Правительство мог бы поставить себе в заслугу создание новой России. За это время, благодаря росту цен на нефть и газ укрепилась экономика страны. Россия превратилась в сырьевую империю (по другим оценкам, в сырьевой придаток Китая и Европы). В ней накоплены значительные золото-валютные резервы и создан резервный фонд. Это позволило относительно неплохо пережить экономический кризис 2008–2009 гг. Большая часть материальных ресурсов сегодня контролируется Лидером нации и его доверенными лицами. Совершенно изменилась политическая система России. Большая часть средств массовой информации превращена в средства массовой пропаганды. Все партии подконтрольны Администрации Президента, в стране проводятся выборы с заранее известным результатом. Во внешней политике Россия вновь претендует на роль лидера в мире административных государств. В 2014 г. к этому прибавилось взятие Крыма, одобренное большинством населения России. Для населения, зараженного идеей реваншизма, – это большая заслуга Правительства.

*В Преамбуле Законов Хаммурапи царь называет себя «драконом среди царей», «ярким буйволом», «первейшим среди царей»*⁸⁰⁴.

Правитель России также мог бы присвоить себе звание Верховного Правителя среди диктаторов соседних государств (Беларуси, Казахстана, Таджикистана, Узбекистана).

⁸⁰² См.: Конституция социалистических государств : сб. : в 2 т. – М. : Юридическая литература, 1987. – Т. 1. – С. 173–274.

⁸⁰³ См.: Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Древность и Средние века. – М. : Зерцало, 1999. – С. 7.

⁸⁰⁴ Там же. С. 7–8.

*В Преамбуле Законов Хаммурапи царь называет себя «заботливым князем», «заботливым попечителем, пастырем людей»*⁸⁰⁵.

Преамбула Основного Закона России также могла бы содержать указания на патерналистский характер политики Правительства. Пока свои заслуги перед населением за время своего правления он перечислил в послании Федеральному Собранию 2012 г.

*В своих законах Хаммурапи называл себя почитающим богов. Он гордится, что построил новые храмы и принес им изобилие»*⁸⁰⁶.

В Преамбуле к Основному Закону страны с полным правом можно назвать Правительства России почитающим богов: и христианских, и мусульманских и буддийских. При его правлении были восстановлены и построены вновь тысячи храмов и молельных мест.

*Царь Хаммурапи называет себя защитником страны, собравшим рассеянное население Иссина»*⁸⁰⁷.

Подобно Хаммурапи, Правительство России так же может быть представлен в Преамбуле Основного закона страны как главный защитник страны, собравший ее воедино после периода феодальной раздробленности 1990-х гг. земли России и присоединивший к ним Крым.

*Хаммурапи называл себя «усмирителем мятежа»*⁸⁰⁸.

К заслугам Правительства так же по праву можно отнести наведение порядка и спокойствия в стране, устранение сильной оппозиции и конкуренции в сфере политики.

Хаммурапи называет себя «владыкой, достойным жезла и короны».

Думается, что наш Правительство тоже уже заслужил жезла Императора и короны. Хотя официальное присвоение ему этих символов власти сегодня выглядело бы смешно. После взятия Крыма он достоин так же прибавления к его фамилии «Таврический», как это было у князя Потемкина.

Поддержание личного правления В. В. Путина основано на обязанности аппарата государства, средств массовой пропаганды, служилой интеллигенции воспевать Правительства, его деяния.

Правильно поступает, например, кинорежиссер С. Говорухин, называя В. В. Путина «смелым, сильным, умным, спо-

⁸⁰⁵ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Древность и Средние века ... С. 6–8.

⁸⁰⁶ Там же. С. 6.

⁸⁰⁷ Там же. С. 7.

⁸⁰⁸ Там же. С. 9.

собным не только защитить права и свободы граждан, но и напомнить всем об их обязанностях»⁸⁰⁹.

В свое время В. Лебедев-Кумач свидетельствовал:

«Товарищ! Пройдем по земле советской –
Заглянем в квартиры, в завком, в сельсовет,
В школу, в кино, в санаторий детский –
Всюду мы встретим знакомый портрет.
В дальних зимовках, покрытых снегами,
В светлых дворцах академий наук –
Всюду он зримо присутствует с нами,
Вождь и учитель, товарищ и друг»⁸¹⁰.

Можно констатировать, что сегодня ответственные органы недорабатывают и указанную в стихотворении картины мы видим не везде.

10.3.6. Олигархия

Поскольку механизм принятия государственных решений нам не известен, то можно предположить, что верховная власть в стране принадлежит не одному человеку, а группе людей (по испански – хунта). То есть на самом деле в стране имеет место **олигархическая форма правления**.

Олигархии могут иметь вид дуумвиратов, триумвиратов. На Руси был пример семибоярщины.

К 1797 г. во Франции сложилась форма правления, которую называют триумвиратом. Власть концентрировалась в руках трех членов Директории: Барраса, Ребея и Ларевельера-Лепо⁸¹¹.

17 июля 1936 г. военные подняли мятеж в марокканском корпусе, который возглавил Франко. 24 июля 1936 г. мятежники опубликовали декрет об учреждении Хунты национальной обороны. Ей вверялись все власти в государстве⁸¹². Положение о Хунте, принятое 5 октября 1936 г., закрепляла ее роль как органа, оказывающего главе государства помощь в ведении военных дел и управлении подведомственной зоной⁸¹³.

⁸⁰⁹ См.: Пресса Британии: неосоветский культ личности Путина. – URL: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2011/11/111128_brit_press.shtml (дата обращения: 20 августа 2013 г.).

⁸¹⁰ См.: Его портрет. – URL: http://www.tyran.ru/foto_knigi/stixi-0032.php (дата обращения: 30 августа 2013 г.).

⁸¹¹ См.: Манфред А. Наполеон Бонапарт. – М.: Мысль, 1998. – С. 137–138.

⁸¹² См.: Алексеева Т. А. Указ. соч. С. 184.

⁸¹³ Там же. С. 185.

В СССР фактическим главой государства являлось Политбюро Центрального Комитета партии, включавшего лидеров партии. Это были так называемые директивные органы, которые принимали основные решения нормативного и индивидуального характера, которые затем оформлялись в государственные решения через формально высшие государственные органы⁸¹⁴.

Признаки конституционно закрепленной олигархии присутствуют в Объединенных Арабских Эмиратах. Согласно Конституции ОАЭ 1971 г., высшим органом Федерации является Высший совет Федерации, состоящий из 7 правителей объединившихся эмиратов. Этот Совет вырабатывает общую политику Федерации, утверждает федеральные законы, в том числе о годовом федеральном бюджете, утверждает указы Президента Федерации, ратифицирует международные договоры и соглашения, одобряет назначение Председателя Совета министров Федерации и принимает его отставку, одобряет назначение Председателя и судей Федерального верховного суда, принимает их отставку, осуществляет высший контроль за положением дел в Федерации (ст. 47). Высший Совет Федерации принимает свой внутренний регламент. Дебаты в нем носят тайный характер (ст. 48). Решения в Совете принимаются большинством в 5 из 7 голосов. Его должны поддержать правители самых больших эмиратов: Абу-Даби и Дубай (ст. 49)⁸¹⁵. Таким образом, правовой статус членов олигархии может быть не равным.

Единолично править такой огромной страной, как Россия, **невозможно**.

Екатерина II была очень деятельной императрицей, но, не могла править страной без фаворитов, которые получали огромную власть.

30 января 1762 г. Петр III назначил своим тайным секретарем, т. е. руководителем его личной канцелярии Д. В. Волкова. Им «составлены тексты большинства указов и других документов за личной подписью императора. Влияние этого деятеля было очень велико: современники утверждали, что “Волков водил пером Петра III и был его ближайшим советником”, “император ничего не предпринимал без совета и решения Волкова, и можно сказать, что этому человеку при-

⁸¹⁴ См.: Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М., 1991. – С. 363–364.

⁸¹⁵ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. – Т. 1. Западная Азия. – М., 2010. – С. 430.

надлежит значительная доля в славных и благодетельных деяниях монарха”»⁸¹⁶.

Таким образом, при **формальной монархии, фактически мы можем иметь олигархическую** форму правления.

Эксперты считают, что в России существует аналог советского коллективного властного органа – Политбюро ЦК КПСС. «... Российская власть – это конгломерат кланов и групп, которые конкурируют друг с другом за ресурсы. И роль Владимира Путина в этой системе остается неизменной – это роль арбитра и модератора, но арбитра влиятельного, слово которого в конфликтных ситуациях, по крайней мере пока, остается решающим». «Путин внимательно следит за тем, чтобы ни одна из групп не приобретала чрезмерного влияния», – пишут они⁸¹⁷.

*Важнейшие должности в государственном аппарате ОАЭ занимают, как правило, сами члены олигархии или их родственники. Так, пост министра обороны ОАЭ одно время занимал наследный принц эмирата Дубаи – шейх Мухаммад Ибн Рашид*⁸¹⁸.

В современной России можно только гадать, **кто может войти в Высший Совет Империи** кроме Правителя.

*В 2007 г. А.А. Мухин писал, что Россией фактически управляет группа персон: В. В. Путин, С. Б. Иванов, Д. А. Медведев, И. И. Сечин, В. П. Иванов*⁸¹⁹.

*Судя по должности, в него могут входить С. Б. Иванов, В. Володин, Д. А. Медведев. Судя по старым связям с Правителем – И. И. Сечин, В. П. Иванов. Эксперты считают, что Политбюро в 2013 г. входило так же глава Службы Внешней Разведки Михаил Фрадков и глава Минобороны Сергей Шойгу*⁸²⁰.

В какой степени все эти люди участвуют в выработке общей политики Империи, в том числе в принятии важнейших норм, по которым принуждают жить страну? Как они участвуют в разделе бюджетных и внебюджетных средств в стране? Какое они оказывают влияние на решение важнейших кадровых вопросов? Может ли этот Высший Совет сменить Правителя, если тот перестанет удовлетворять интересы тайных советников?

Согласно Кондициям, составленным членами Тайного совета и врученным Анне Иоанновне, Государыня не могла без Верховного тайного совета в числе восьми членов начинать войны, заключать мира, отягощать подданных новыми нало-

⁸¹⁶ См.: Наумов В. Указ. соч.

⁸¹⁷ См.: Доклад «Минченко консалтинг» ...

⁸¹⁸ См.: Александров И. А. Указ. соч. С. 140.

⁸¹⁹ Мухин А. А. Тайный правитель. – М.: ЦПИ, 2007. – С. 162.

⁸²⁰ См.: Доклад «Минченко консалтинг» ...

*гами, производить в знатные чины служащих как в статской, так и в военной сухопутной и морской службе выше полковничьего ранга, определять кого-либо к важным делам, жаловать вотчин, отнимать без суда живота, имущества и чести у шляхетства и употреблять в расходы государственные доходы*⁸²¹.

С этой точки зрения интересен вопрос, кто принимал решение о взятии Крыма в 2014 г., о введении войск в Восточную Украину? Может ли Правитель без Высшего Совета Империи увеличить налоги, отдавать лиц из состава Двора под суд, распределять «уделы» между высшей бюрократической знатью (кто будет править топливно-энергетическим комплексом, кто военным?)? В дальнейшем, важнейшим для всей страны будет вопрос престолонаследия. Кто будет принимать по нему решение?

*Президент Федерации ОАЭ председательствует в Высшем совете Федерации, созывает его, по ходатайству одного из членов, подписывает законы, указы и решения, которые утверждает Высший совет Федерации и обнародует их, с согласия Высшего совета назначает Председателя Совета Министров, освобождает его от обязанностей, назначает заместителя Председателя Совета министров и министров, освобождает их от обязанностей, назначает дипломатических представителей Федерации в иностранных государствах и иных высших должностных лиц, осуществляет контроль и надзор за исполнением федеральных законов и указов, представляет Федерацию внутри страны и вне ее, осуществляет иные полномочия, придаваемые ему Высшим советом Федерации (ст. 54 Конституции ОАЭ 1971 г.)*⁸²².

Может быть, Президент РФ, как и Президент Федерации ОАЭ, только формально выполняет свои функции, а фактически все важнейшие решения принимает Высший Совет Империи?

Без кремлинологов сегодня ответить на эти вопросы невозможно.

По крайней мере, можно допустить, что в России действует норма: «Правитель России правит страной с согласия своего Двора («своей старшей дружины»)). Или вариант: «Правитель принимает решения «сдумавши» с боярами, как когда-то делали русские князья»⁸²³.

⁸²¹ См.: Костомаров Н. И. Указ. соч. С. 260.

⁸²² См.: Конституции государств Азии... С. 432.

⁸²³ См.: Короленков А. В. «Всех нас старей отец твой, но с нами не уметь житии»: князь, норма и реакция на ее нарушение в домонгольской Руси // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – С. 224.

Г. Павловский утверждает, что никакого «политбюро» больше не существует. Путин сам принимает решения, исходя из своих представлений о необходимом и разумном⁸²⁴.

10.3.7. Имитация республики

В отличие от Наполеона Бонапарта и Луи Наполеона, В. В. Путин не желает открыто провозглашать себя императором. Как и большинство диктаторов в мире (а также продолжая советские традиции), он избрал тактику **имитации республики**. В стране систематически проводятся выборы, хотя и превращенные в плебисциты доверия. Работает Федеральное Собрание, которое делает вид, что оно является парламентом. Формально полномочия Правительства ограничены президентским сроком. В этом плане Россия не отличается от многих странах Арабского Востока, где парламентаризм является «лишь внешним прикрытием абсолютизма»⁸²⁵.

§ 11. Нормы, регулирующие стиль, стратегию и тактику поведения Правительства России

Если в республике важнейшие нормы государственного права содержатся в регламентах палат парламента, то при монархии большое значение имеют нормы, регулирующие стиль поведения Правителя. Типичный набор этих норм перечислен в работах Н. Макиавелли, Р. Грина. Наблюдая деятельность Правительства России, можно сделать вывод о том, какими из них он руководствуется.

«...Государя подстерегают **две опасности**, – пишет Н. Макиавелли, – одна изнутри, со стороны подданных, другая извне – со стороны сильных соседей»⁸²⁶. Хорошо видно, что Правитель умело защищает себя от внутренней опасности. Сегодня ничто не угрожает его пожизненной власти. Старые друзья отодвинуты на задний план. За всем окружением налажено оперативное наблюдение. Спецслужбы взаимно уравнивают друг друга. Правителя окружают несколько группировок, между которыми поддерживаются распри (все в соответствии с поучениями Н. Макиавелли⁸²⁷ и рекомендациями Р. Грина⁸²⁸). Заговор внутри двора исключен. Большинство населения также находится под надежным контролем и вполне довольны Правителем.

⁸²⁴ Павловский Г. Указ. соч.

⁸²⁵ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С. 749.

⁸²⁶ Макиавелли Н. Государь ... С. 55.

⁸²⁷ Там же. С. 63–64.

⁸²⁸ Грин Р. 48 законов власти. – М. : РИПОЛ КЛАССИК, 2003. – С. 12.

Для пожизненного сохранения своей власти, – пишет Н. Макиавелли, – Правитель должен **вовремя выявлять начинающуюся против него смуту** и своевременно ее пресекать⁸²⁹. Именно поэтому, Навальное, Правитель решил устранить с политической сцены даже С. Собянина. Кто знает, что бы произошло из этого политика, если бы его вовремя не спрятали под домашний арест и не повесили над ним домоклов меч замены условного наказания реальным сроком лишения свободы?

Как уже отмечалось, из двух вариантов правления, описанных Н. Макиавелли, наш Правитель выбрал тот, что имел место в Османской империи⁸³⁰. Он устранил с политического поля всех авторитетных политиков (у Макиавелли – баронов) и правит страной через своих покорных слуг, которые только ему обязаны своим возвышением. При таком правлении, пишет Н. Макиавелли, у населения нет своих вождей и его можно не опасаться⁸³¹.

В соответствии с поучениями Н. Макиавелли, наш Правитель сочетает в себе «суровость и милость»⁸³².

Правитель много времени и средств тратит на то, чтобы приобрести имидж **милостивого** государя. Он встречается с массой челобитчиков, которые выпрашивают у него те или иные блага. Он ездит по стране и лично осматривает дома, в которых переселяют людей потерявших жилье в результате наводнения.

Н. Макиавелли предупреждал, что стремясь **прослыть щедрым** человеком, государь может истощить казну⁸³³. В России раздачи осуществляются за счет высоких цен на нефть и газ. Если они упадут и размер раздач уменьшится, любовь населения к Правителю может пойти вниз. Наверное в расчете на это начата новая Холодная война, в условиях которой Правитель намерен объединить вокруг себя население под лозунгом борьбы с мировым империализмом. У коммунистов этот прием удержания власти работал очень хорошо и долго.

Благодеяния «полезно оказывать мало-помалу, чтобы их попробовали как можно лучше», – пишет Н. Макиавелли⁸³⁴. Каждый год по милости Правительства миллионы пенсионеров, бюджетников получают прибавки к своим пенсиям и зарплатам. Как эти деньги

⁸²⁹ Макиавелли Н. Государь ... С. 7.

⁸³⁰ Там же. С. 12–13.

⁸³¹ Там же. С. 13.

⁸³² Там же. С. 25.

⁸³³ Там же. С. 47.

⁸³⁴ Там же. С. 29.

государство отнимает у них за счет инфляции и роста тарифов на разного рода услуги, – замечают не все.

«...Мудрому государю надлежит принять меры к тому, чтобы граждане всегда и при любых обстоятельствах **имели потребность в государе и государстве** – только тогда он сможет положиться на их верность», – пишет Н. Макиавелли⁸³⁵. Эта политика традиционна для нашего государства, и Правительство не собирается от нее отказываться. Вместо того чтобы приучать население к самостоятельности, Правительство раздает ему пособия. Государство обирает всех – людей (предпринимателей), муниципалитеты, регионы, – а затем милостиво раздает им отнятое. Все крупные партии существуют только по милости Правителя. Результаты этой политики неоднозначны. Создание препятствий для развития предпринимательства уже привели страну к экономическому кризису, который начался в конце 2013 г. и был только углублен внешней политикой Правителя в 2014 г.

«...Вы должны всегда быть необходимы и нужны. Чем больше на вас полагаются, тем большей свободой вы располагаете. Добейтесь, чтобы счастье и процветание людей зависело от вас, – и вам нечего опасаться», – поучает Р. Грин⁸³⁶. Руководствуясь этим правилом, Правительство не допускает движения страны по пути строительства правового государства и поддерживает в ней ручное управление. Без его участия не могут построить дома для людей, пострадавших от пожаров и наводнений. Только по его указанию в стране начинается борьба с коррупцией. И конечно, уход его на покой (опасность такого ухода) будет рассматриваться как несчастье для России. Незаменимый! «Да пошлет Аллах Ему вечную жизнь!»

«Государь должен также выказывать себя **покровителем дарований**, привечать одаренных людей, оказывать почести тем, кто отличается в каком-либо ремесле или искусстве», – пишет Н. Макиавелли⁸³⁷. Одаривание талантливой служилой интеллигенции у нас происходит систематически, перед телевизионными камерами. Правительство не скупится раздавать артистам, писателям, художникам звания «народных», орденов «За заслуги перед Отчеством», видимо рассматривая себя воплощением и народа, и Отечества. Интеллигенция отвечает ему прославлением его достоинств во время плебисцитов доверия, как ему самому, так и его партеобразному объединению чиновников.

⁸³⁵ Макиавелли Н. Государь ... С. 32.

⁸³⁶ Грин Р. Указ. соч. С. 9.

⁸³⁷ Макиавелли Н. Государь ... С. 69.

При проведении плебисцита о доверии Путину в 2012 г. в число его доверенных лиц было включено большое количество видных представителей служилой интеллигенции (режиссеры, писатели, художники, актеры). Некоторые из агитаторов после выборов получили повышение в должности. Например, Д. Ливанов стал министром образования⁸³⁸.

«...Государь, если он желает удержать в повиновении подданных, не должен считаться с обвинениями в жестокости», – пишет Н. Макиавелли. Он предлагает учинить **несколько расправ над отдельными лицами** для острастки остальных⁸³⁹. Правительство России точно руководствуется этим правилом. Покарав М. Ходорковского, он запугал предпринимателей. Два года лишения свободы за песенку девушкам из Pussy Riot должны были запугать интеллигенцию. Россия не забыла своих кровавых диктаторов. На их фоне расправы над активистами оппозиции со стороны нашего Правителя трудно назвать жестокими.

«...Великие дела удавались лишь тем, кто **не старался сдерживать данное слово** и умел, когда нужно, обвести вокруг пальца; такие государы, в конечном счете, преуспели куда больше, чем те, кто ставил на честность», – поучает Н. Макиавелли⁸⁴⁰. Этим правилом руководствуются, по мнению автора, все политики. «Держите людей в потемках... никогда не раскрывайте подоплеку своих действий. <...> Заведите их подальше по ложному следу, напустите тумана, и к тому времени, как они осознают ваши намерения, будет уже слишком поздно», – пишет Р. Грин⁸⁴¹. Под разговоры о продолжении реформ, развитии демократии, верности республике и федерализму Правительство приватизировало Россию, добился абсолютизации своей власти. Он зачистил политическое поле от скольких-нибудь стоящих конкурентов не только себе, но и своим наместникам в провинциях. Сегодня Россия «загнана в угол». У нее нет другого выхода, кроме как подчинение воле Правителя. Он незаменим и может сколько угодно насиловать страну. Она полностью находится в его руках. В 2007 г. Б. Грызлов заявлял: «Современная Россия – это Путин. “Россия без Путина” – это Россия без руководства, Россия без воли»⁸⁴².

⁸³⁸ URL: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/12/11/vladimir-putin/699339-dove-rennye-litsa-putina-novyi-instrument-kremlevskoi-propa> (дата обращения: 20 января 2013 г.).

⁸³⁹ Макиавелли Н. Государь ... С. 49.

⁸⁴⁰ Там же. С. 52.

⁸⁴¹ Грин Р. Указ. соч. С. 7.

⁸⁴² Грызлов Б. Путин остается лидером России // Российская газета. – 2007. – 25 октября. – С. 5.

«...Сколько мирных договоров, сколько соглашений не вступило в силу или пошло прахом из-за того, что государи нарушали свое слово, и всегда в выигрыше оказывался тот, кто имел **лисью натуру**», – пишет Н. Макиавелли⁸⁴³. Разве мог бы Правитель достичь высот своей власти, если бы хранил верность своей присяге (ч. 2 ст. 82 Конституции РФ), соблюдал нормы Конституции РФ? «Однако натуру эту надо еще уметь прикрыть, надо быть изрядным обманщиком и лицемером...» – продолжает Н. Макиавелли⁸⁴⁴. Как известно, некоторые политологи называют Правителя России «тефлоновым Президентом». Какие бы поступки он ни совершал, общество все ему прощает. Но тут оказывается вновь прав Н. Макиавелли: «...люди так простодушны и так поглощены ближайшими нуждами, что обманывающий всегда найдет того, кто даст себя обмануть»⁸⁴⁵. К этому следует добавить, что для ощущения счастья и безопасности людям нужна вера в «доброе и справедливое царя». Если этой веры не будет, то они будут постоянно страдать от чувства тревоги за свою судьбу. Здесь подходят слова А. С. Пушкина: «Ах, обмануть меня не трудно. Я сам обманываться рад». «Люди испытывают сильнейшее желание во что-нибудь верить», – пишет Р. Грин⁸⁴⁶. И Правитель России дает им эту веру.

Н. Макиавелли формулирует правило, которое знает каждый начальник: «...дела, **неудобные подданным**, государи должны **возлагать на других**, а удобные – исполнять сами»⁸⁴⁷. Правитель России умело перекладывает всю ответственность за дела неудобные подданным на Правительство, на региональные и местные власти, на бюрократию, на внешних врагов. Одновременно он не забывает постоянно напоминать о своих милостях, оказанных подданным.

Выше отмечалось, что любые нормы Конституции РФ можно нейтрализовать, если Правитель вызывает **доверие и любовь у своих подданных**. Большую роль в реализации этой задачи играют имиджмейкеры. «...Люди большей частью судят по виду, так как увидеть дано всем, а потрогать руками – немногим, – пишет Н. Макиавелли. – Каждый знает, каков ты с виду, немногим известно, каков ты на самом деле...»⁸⁴⁸ Как и любой политик, Правитель России должен постоянно напоминать о себе, связывая свою личность с какими-то приятными событиями: открывать движе-

⁸⁴³ Макиавелли Н. Государь ... С. 52.

⁸⁴⁴ Там же. С. 52–53.

⁸⁴⁵ Там же. С. 53.

⁸⁴⁶ Грин Р. Указ. соч. С. 13.

⁸⁴⁷ Макиавелли Н. Государь ... С. 57.

⁸⁴⁸ Там же. С. 53.

ние по дороге (мосту), давать команду на сварку шва трубопровода. Он вынужден изображать из себя супергероя: плавать на подводной лодке, летать на истребителе, доставать амфоры со дна моря и т. д. «Добавьте театральности своим общественным делам и выступлениям – ваша власть возрастет, а ваш образ покажется масштабнее, чем сама жизнь», – советует Р. Грин⁸⁴⁹.

Надо отдать должное профессионализму **имиджмейкеров** Правителя. Это они профессионально обеспечивают выполнение наказов Н. Макиавелли, который писал, что Правитель должен «являться в глазах людей сострадательным, верным слову, милостивым, искренним, благочестивым»⁸⁵⁰. Правитель больше не допускает откровенных демонстраций своего цинизма. Поддерживая войну в Украине, он не забывает говорить о гуманизме, о необходимости прекращения кровопролития. «...Только и делает, что проповедует мир и верность, на деле же тому и другому злейший враг», – пишет Н. Макиавелли. Многие уже забыли о приказе стереть с лица земли город Грозный с помощью ковровых бомбардировок авиации. Никто не вспомнит о стариках и инвалидах, которые не смогли выйти из города, надеялись отсидеться и были заживо похоронены в подвалах домов.

Р. Грин указывает, что речи Правителя должны быть неясными, незавершенными и загадочными, как сфинкс⁸⁵¹. В этом плане работу спичрайтеров Правителя следует признать отличной. Неспециалисты могут сделать из речей Правителя России какие угодно выводы. Каждый находит в них надежду на реализацию своих интересов.

Р. Грин обращает внимание на то, что население судит о Правителе по внешнему облику. Он должен казаться крупнее, красочнее, загадочнее⁸⁵². Имиджмейкеры и телевизионщики на «отлично» справляются с этой задачей. Существующая сегодня маркетинговая техника позволяет создать образ харизматического лидера из очень посредственных людей.

Правитель должен **занимать народ** празднествами и зрелищами», указывает Н. Макиавелли⁸⁵³. Подконтрольные российскому Правителю средства массовой пропаганды только тем и занимаются в последние годы, отвлекая населения от дел общества.

⁸⁴⁹ Грин Р. Указ. соч. С. 13.

⁸⁵⁰ Макиавелли Н. Государь ... С. 53.

⁸⁵¹ Грин Р. Указ. соч. С. 8.

⁸⁵² Там же

⁸⁵³ Макиавелли Н. Государь ... С. 69.

«Знать своего соперника очень важно. Используйте шпионов для сбора ценной информации, и она позволит вам быть на шаг впереди», – советует Р. Грин⁸⁵⁴. Соперником в борьбе за власть у нашего Правительства является население страны. По конституции РФ народ, а не Правительство наделяется суверенной властью (ст. 3 Конституции РФ). Правительство не забывает, что его власть над страной противоречит ч. 4 ст. 3 Конституции РФ. Сегодня, в отличие от советского периода, для сбора информации об общественном мнении не нужна армия шпионов. Всю информацию о жизни общества собирают социологи. Они вовремя информируют Правительство о том, что его рейтинг снижается. Пока аппарат Правительства вовремя реагировал на подобные изменения и принимал необходимые меры для его восстановления.

Вторая угроза власти Правительства, пишет Н. Макиавелли, исходит извне⁸⁵⁵.

Завоевателю следует «стать **главой более слабых соседей** и постараться ослабить сильных», – пишет Н. Макиавелли⁸⁵⁶. Правительство настойчиво пытается стать во главе бывших стран СССР, которые нуждаются в финансовой помощи России, взять под свою опеку диктаторов мира, особенно – выступающих с антиамериканской риторикой. Следуя этой норме, правители СССР плохо кончили. Ресурсов СССР просто не хватило для того, чтобы содержать всех сателлитов. Есть подозрение, что Правительство, реализуя свои честолюбивые цели, наступает на те же грабли. Попытки втянуть в противостояние со США сильных соседей (Китай, Индия, Бразилия, Индонезия) пока остаются безуспешными. Они поддерживают конфликт Правительства России с США и Европой, поскольку получают от этого экономическую выгоду (занимают российский рынок, освободившийся от европейских и американских товаров, и рынок западных стран, освободившийся от товаров из России), но не собираются вступать в этот конфликт.

Для сохранения своей власти Правительство должен следить, чтобы «в страну не проникло **влияние могущественных чужеземцев**», пишет Н. Макиавелли. Выше много говорилось о том, как бюрократия борется с идеологическим влиянием демократических стран мира в России. Развязывание Второй холодной войны неизбежно приводит к изоляции России от развитых стран мира в экономической и политической области. Однако, стараясь устранить влияние на россиян развитых стран мира, Правительство усиливает зависимость России от Китая, который, по мнению автора, является

⁸⁵⁴ Грин Р. Указ. соч. С. 10.

⁸⁵⁵ Макиавелли Н. Государь ... С. 55.

⁸⁵⁶ Там же. С. 8.

более опасным субъектом, способным подорвать суверенитет России (а значит, и Правительства). На это указывают невыгодные контракты, которые Россия вынуждена заключать с Китаем в условиях ее изоляции от развитых стран мира.

В сентябре 2014 г. «Роснефть» вынуждена была продать китайской нефтяной компании 10 % акций «Ванкорнефти». До этого Правительство делало все возможное, чтобы сосредоточить в руках государства нефтяную промышленность. Для выкупа акций нефтяных компаний у частных лиц тратились огромные суммы денег⁸⁵⁷.

Правительство не боится китайского влияния, поскольку китайцы не требуют от него соблюдать права человека, не требуют поддерживать республиканскую форму правления, как это делают представители демократического мира. Руководство Китая поддерживает власть диктаторов во всем мире. Оно просто подкупает их и под их покровительством осваивает природные богатства этих стран.

«...Для наших китайских друзей ограничений нет», – заявил В. В. Путин на встрече с китайским руководством⁸⁵⁸.

Страсть к завоеваниям Макиавелли считал обычным свойством Правительства⁸⁵⁹. В 2014 г. выяснилось, что этой страстью руководствуется и наш Правительство. Очевидно, что в памяти потомков он останется как воитель, присоединивший к России Крым и восточные области Украины. Кто знает, какие еще приобретения он сделает до конца жизни?

Макиавелли указывал, что Правительство, вступая в конфликт, должен **учитывать свои возможности**⁸⁶⁰. С точки зрения автора, этой нормой поведения наш Правительство пренебрег. Видимо, он предпочитает руководствоваться ленинскими доктринами, который тот, в свою очередь, заимствовал у Наполеона Бонапарта. И Ленин, и Бонапарт считали, что надо сначала **ввязаться в бой**, а там уже решать, что делать. В бой Правительство ввязался, спровоцировал новую холодную войну, которую Россия с ее ресурсами неизбежно проиграет. Но в условиях Холодной войны Правительству обеспечена поддержка масс. Здесь он берет пример с руководства Ирана, которое в условиях международных санкций легко удушает всякую оппозицию внутри страны, обвиняя ее в предательстве собственного народа и пособничестве врагам. Н. Макиавелли предусмотрел этот случай. «...Мудрый государь, – пишет он, – может и сам,

⁸⁵⁷ См.: Китаю отоглоят «Роснефть» // Коммерсантъ. – 2014. – 2 сентября. – С. 2.

⁸⁵⁸ Там же.

⁸⁵⁹ Макиавелли Н. Государь ... С. 10–11.

⁸⁶⁰ Там же. С. 11.

ГЛАВА 5 Форма государственного устройства современной России

когда позволяют обстоятельства, **искусно создавать себе врагов...**⁸⁶¹ В ходе войны с соседями население забывает внутренние смуты, а Правитель незаметно для него сосредоточивает в своих руках всю власть и подчиняет всех своему влиянию⁸⁶². Сегодня уже видно, как левая и националистическая оппозиция дружно встали в ряды сторонников Правителя. Либеральная оппозиция, которая не может поддержать великодержавный курс Правителя, будет окончательно ослаблена и уйдет с политической сцены.

Присоединение к России Крыма выдало экспансионистские планы Правителя, показало всему миру его коварство. Таким образом Правитель снял маску. По мнению автора, он поторопился, сделал это слишком рано. Мао Цзэ-дун говорил: «Не торопись срывать яблоко. Оно созреет и само упадет тебе в руки». «Сохраняйте силы и энергию, копите и храните их в концентрированном виде», – советует Р. Грин⁸⁶³. Именно этих правил придерживается руководство современного Китая. Оно неуклонно наращивает экономический потенциал страны и ее военную мощь. Тайвань становится частью материкового Китая не в результате военной операции, а через расширение экономических связей. Все большее количество стран становится экономически зависимым от Китая. Страна медленно превращается в могучую державу, постоянно заявляя, что она не имеет никаких экспансионистских претензий к другим странам, не претендует на роль империалиста. Вместо того чтобы, как дикий медведь, рычать на весь мир и пугать его, Китай широко и приветливо улыбается. Его потенциальные противники инвестируют в китайскую экономику, снабжают страну дешевым сырьем. Китайской мудрости Правителю России не хватает. Видимо, сказывается уличное воспитание и отсутствие достаточного политического образования.

«Когда вы слабее, ни в коем случае не сражайтесь ради чести», – советует Р. Грин⁸⁶⁴. Правитель пренебрег этим правилом и ввязался в холодную войну с развитыми странами мира. Эмоции возобладали над разумом.

Из сказанного следует норма, которую можно записать в основной Закон России: «Правитель России, в основном, руководствуется в своей деятельности нормами макиавеллизма».

⁸⁶¹ Макиавелли Н. Государь ... С. 64.

⁸⁶² Там же. С. 66.

⁸⁶³ Грин Р. Указ. соч. С. 12.

⁸⁶⁴ Там же.

Форма государственного устройства составляет важнейший элемент государственного строя страны. Она определяется политическим режимом и формой правления. Автор считает, что невозможно построить федерацию при авторитарном политическом режиме и монархической форме правления. Идеальная федерация может быть построена только при наличии суверенитета народа. Суверенитет правителя рождает империю.

Рассмотрение вопроса о государственном устройстве России осуществляется от общего к частному. Автор высказывает свою гипотезу об имперском государственном устройстве современной России, а затем приводит доказательство ее верности через описание конкретных отношений между Центром и регионами (провинциями), которые Конституция РФ называет субъектами Федерации.

§ 1. Конституционные декларации и реальность

Ст. 1 Конституции РФ декларирует федеративное государственное устройство России. Ст. 13 сталинской Конституции объявляла, что СССР – это союзное государство, образованное на основе добровольного объединения республик. Ст. 70 брежневской Конституции доказывала, что СССР – это союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма. **Имитация федерализма стала у нас традицией**, от которой уже невозможно отказаться.

По мнению автора, фактически созданная в России в XVI в. (при Иване Грозном) империя продолжает свое существование до сих пор, естественно, изменяя свои качественные характеристики на разных этапах своего развития. Имперские традиции не были прерваны в советский период. Автор согласен с С.Н. Гавровым, что СССР так же была империей¹. Н. А. Бердяев писал, что «большевизм есть третья явление русской великодержавности, русского империализма, – первым явлением было Московское царство, вторым явлением петровская империя»². Получается, что СССР был третьим рейхом, а сегодня Правитель строит четвертый рейх (немецкое название империи).

¹ Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. – М. : Едиториал УПСС, 2004. – С. 46.

² Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма. – М. : Наука, 1990. – С. 99.

Империя представляет собой не союз народов, а **управление народами из единого центра**, экономическое, политическое, военное подчинение периферии метрополии (ее представителям). Для нее характерна иерархия и монополизация принятия политических решений в метрополии. С. Каспэ говорит о стремлении руководства метрополии к неограниченной гегемонии³. К общим признакам империи относят обширную территориальную основу, **сильную централизованную власть**, асимметричные отношения господства и подчинения между центром и периферией, разнородный этнический и культурный состав населения⁴. Смыслом существования империи является не благо ее народов (их можно уничтожить, если они не желают жить в империи), а сохранение власти имперской элиты на определенной территории, поддержание управляемости страны.

Россия является **административной империей**, что существенно отличает ее от частнособственнических империй, примером которых являлась Великобритания XIX в. В буржуазных империях выделяется народ, который покоряет иные народы и является носителем имперской власти. В административных империях, таких как Россия, носителем имперской власти является **класс имперской бюрократии**. Он всегда имел многонациональный характер. Принадлежность к какому-либо этносу (например, к русским) здесь не имеет большого значения. Как известно, в царский период имперская элита включала в себя много немцев. Были в ней англичане и французы. Среди российского боярства было много выходцев из татар.

По такому же пути шел А. Македонский. Он пытался создать единый правящий слой из греков, македонцев и персов. «Политика “слияния народов” проводилась не только и не столько из идеалов всеобщего братства. Завоеватель видел в ней действенное средство удержания власти над разноплеменными областями огромной империи»⁵.

Значительным сходством обладают Российская и Османская империи.

«Османская правящая элита, армия и администрация, имели гетерогенный космополитический характер. Одним из первых хадиев Стамбула был француз, большинство визирей

³ Каспэ С. Империя и модернизация: Общая модель и российская специфика. – М. : Российская политическая энциклопедия, 2001. – С. 25.

⁴ См.: Дмитриев Ю. А. Миронов В. О. Классификация форм государственного устройства: методологический аспект // Государство и право. – 2011. – № 6. – С. 19.

⁵ См.: Управление империей. – URL: <http://west-east.ucoz.ru/index/0-6> (дата обращения: 13 апреля 2014 г.).

и других сановников Порты были по своему происхождению греками, славянами или албанцами. При Сулеймане I из девяти великих визирей – восемь были тюркизированы, т. е. славяне, принявшие ислам. Из славяноязычных мусульман составят основной костяк армии; они же составляли самый заметный элемент при дворе и османском правительстве. В силу космополитического характера в османском обществе и государстве господствовал национальный нигилизм»⁶.

Население, вне зависимости от этнической принадлежности (русские, татары, башкиры), всегда оставалось в Российской империи **управляемой массой**, хотя и с разным правовым статусом. Ш. Н. Айзенштадт отмечает, что политическая элита метрополии для реализации своих имперских целей **может опираться** на городское население, активные экономические, профессиональные и культурные группы, более широкие народные массы⁷. Естественно, русские всегда были главной опорой имперской бюрократии. Они легче заражались имперской идеологией и служили хорошим орудием для поддержания власти метрополии. Сегодня значительная часть русских стремится стать имперской нацией и дискриминировать иные нации России, сделать их людьми второго сорта (националистические и нацистские направления мысли и движения). Но правящая бюрократия этих стремлений не поддерживает. Она понимает, что это грозит распадом империи.

То, что в Российской империи русские никогда не были носителем имперской власти, подтверждается тем, что метрополия часто направляла в национальные регионы больше денег, чем в русские⁸. Имперская бюрократия может использовать для удержания власти над территориями не только силу, но и подкуп.

В империи всегда выделяется метрополия (ядро государства) и управляемые ею провинции (окраина, периферия, колонии, наместничества). Отношения между метрополией и периферией характеризуются асимметрией⁹. В определенной степени Российская империя похожа на Древнеримскую. **Метрополией здесь является г. Москва**. Вся остальная территория России, в том числе Подмосковье и даже Санкт-Петербург, выполняют здесь роль подчиненных ей провинций (колоний). Колонии наделяются Правителем большими или меньшими правами-привилегиями.

⁶ См.: Глава 7. Османская империя. – URL: http://www.xliby.ru/istorija/imperija_turkov_velikaja_civilizacija/p8.php (дата обращения: 14 апреля 2014 г.).

⁷ Цит. по: Каспэ С. Указ. соч. С. 23.

⁸ См.: Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. – М. : РОССПЭН, 2006. С. 30.

⁹ См.: Каспэ С. Указ. соч. С. 45.

Константин Багрянородный говорил, что Константинополь является «царицей городов». Москва, как известно, заявила о себе как о «третьем Риме». Жители ее наделяются имперской бюрократией наибольшими привилегиями.

В СССР жители метрополии имели массу привилегий. Система прописки не позволяла людям из провинции свободно переселиться на жительство в Москву. Они были неполноправными. Существовало наказание в виде выдворения из Москвы и лишения права проживать в ней за определенные правонарушения.

Сегодня, москвичи по-прежнему имеют привилегии в пенсионном обеспечении, пособиях, субсидировании части оплаты жилищно-коммунальных услуг, льготы на услуги медицинского обслуживания¹⁰. После отмены прописки переселиться из провинции в метрополию мешают только цены на московские квартиры, которые выше, чем в любом другом регионе России. Накопление определенного капитала дает привилегию переселиться из провинции в Москву. Достигнув определенного уровня доходов, имперский чиновник стремится купить квартиру в Москве. Это вопрос статуса. Сегодня многие государства дают гражданство тем иностранцам, которые инвестируют значительные суммы денег в их страну.

Привилегии метрополии обеспечиваются за счет **эксплуатации ресурсов периферии**. «...Эксплуатация периферии, – пишет С. Каспэ, – обосновывается религиозными и мифологическими представлениями об универсальной миссии империи и ведущей роли имперского ядра в реализации этой миссии»¹¹.

Российская империя и раньше имела, и сейчас имеет **сложный характер**. Российская империя в конце XIX в. включала в себя ряд автономных территорий. Для описания современного российского государственного устройства вполне подходит характеристика, данная Н. М. Коркуновым Российской империи в начале XX в.: «...русская власть нередко сохраняла за определенными областями их местные законы и учреждения, предоставляя им иногда более или менее широкую автономию»¹². Сегодня определенной самостоятельностью обладает Чечня, Татарстан, Дагестан. Особые отношения приходится поддерживать со всеми регионами, где

¹⁰ См.: Ерохина О. В. Губернаторство России. История и современность. – М. : Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2014. – С. 121.

¹¹ Каспэ С. Указ. соч. С. 45.

¹² Коркунов Н. М. Русское государственное право : пособие к лекциям. – Санкт-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1914. – С. 188.

нерусское население представляет собой активную группу или большинство. Правитель вынужден направлять в эти регионы наместников, принадлежащих к титульной нации (Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Тыва, Чечня и т. д.). Национальные регионы имеют официально закрепленные привилегии. Они имеют право устанавливать свой государственный язык, который употребляется наряду с общегосударственным (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ).

Из сказанного следует, что никакого правового **равенства регионов** (декларируемого в ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ) в России нет. Фактический правовой статус региона устанавливается Правителем исходя из потребностей удержания провинций в повиновении.

Н. М. Коркунов пишет о Российской империи начала XX в.: «Бывало также, что соседние с нею государства подчинялись России, становились в отношении к ней в вассальную зависимость, подчинялись ее протекторату»¹³. Так, грузинский царь Ираклий объявил, что он не признает над собою иного самодержавия, кроме верховной власти покровительства русской императрицы, которая со своей стороны обязуется охранять его владения от внешних врагов. Суд, расправа и сбор податей оставались в полной воле грузинского царя¹⁴. В начале XX в. России принадлежал протекторат над Хивой и Бухарой.

В состав современной Российской империи можно включить такие **подвассальные территории**, как Приднестровье, Южная Осетия. На статус подвассальных России государств претендуют, видимо, самопровозглашенные Луганская и Донецкая республики. Территории, находящиеся под протекторатом современной Российской империи, требуют от нее не только военной защиты, но и значительной материальной помощи. Специфика административных империй в том, что в них не очень считают деньги при реализации великодержавных амбиций. Власть над все большими территориями здесь является большей ценностью, чем деньги и благополучие подданных. Сами подданные, зараженные имперской идеей, во имя величия империи готовы жертвовать своим благополучием.

Империя имеет **искусственный, рукотворный характер**. Территории удерживаются в составе одного государства за счет силы метрополии. Ослабление Москвы (имперского руководства во главе с Правителем) в начале 1990-х гг. привело к распаду СССР,

¹³ Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 189.

¹⁴ Там же. С. 207–208.

поскольку сами территории (их бюрократические элиты) не были заинтересованы в сохранении единства. Сегодня так же отмечается, что ослабление Москвы может привести к тому, что ряд регионов (в первую очередь, Кавказ) выйдет из состава России.

Б. Минаев пишет об опасности феномена Д. Дудаева в Чечне: «Свои дудаевы могли появиться везде, в каждой северокавказской республике – и в Дагестане, и в Кабардино-Балкарии, и в Карачаево-Черкесии»¹⁵.

Империя предполагает **наличие императора**, обладающего Верховной властью на территории империи. Поскольку гарантом сохранения империи является не народ, а государство и Правительство, то, как отмечает С. Каспэ, для нее типична **сакрализация Правительства и государства** в целом¹⁶. Г. С. Кнабе говорит о тяготении империй к личной власти. Имперские чиновники образуют пирамиду, на вершине которой стоит Правительство¹⁷. А. Н. Медушевский пишет о формировании в России модели имперского президента¹⁸.

Положение Правителя современной России можно описать словами, характеризующими Россию начала XX в.: император представляет «единую государственную власть, распространяющую свое действие одинаково на все области, подвластные его скипетру, имеющую повсюду одни и те же права, одну и ту же силу. Как неограниченный монарх России, он является тогда таким же неограниченным властителем в каждой отдельной ее области. Как бы ни была широка автономия какой-либо подчиненной области, **законодательная власть русского монарха стоит выше этой автономии**, и в этом заключается достаточное обеспечение преобладания общерусских интересов над какими бы то ни было местными партикуляристскими стремлениями»¹⁹.

Император управляет империей через своих наместников и подвассальных правителей. Наместник (глава региона) является слугой Правителя. Он назначается и лишается должности по воле Правителя. С вассалами Правитель должен заключать договор. Он не может их менять своим указом, как наместников. Ярким примером отношений сюзеренитета-вассалитета являются отношения между Правителем и главой Чечни. По мнению автора, договорные отношения существуют между Правителем и руко-

¹⁵ Минаев Б. Ельцин. – М. : Молодая гвардия, 2010. – С. 500.

¹⁶ Каспэ С. Указ. соч. С. 31.

¹⁷ Кнабе Г. С. Империя изживает себя, когда провинции догоняют центр // Закат империи. Семинар // Восток. – 1991. – № 4. – С. 75.

¹⁸ Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2005. – С. 285.

¹⁹ См. : Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 189.

водством Татарстана. На это указывает ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан»²⁰.

Следует обратить внимание, что слово империя многозначно. Оно может означать государство, ведущее агрессивную внешнюю политику. Нас интересует империя как особый вид государственного устройства, в котором есть метрополия и есть колонии (провинции), управляемые из Центра.

Идеальная федерация предполагает, что союз создают народы, проживающие на отдельных территориях страны. При имперском государственном устройстве, как в современной России, **население территорий не является народом**, т. е. самостоятельным субъектом государственного права. Массы людей, проживающих на отдельных территориях, не стремятся создать самоуправляемые субъекты права. Они нуждаются в опеке со стороны бюрократии и являются объектами управления. Отношения между центром и регионами не являются отношениями между народом страны в целом и народами территорий. Это отношения между центральной бюрократией, возглавляемой Правителем и региональной бюрократией, более или менее централизованной. Население здесь остается управляемой массой, часто не обладающей даже чувством своей малой Родины. Наверное, Россия будет медленно превращаться в федерацию по мере демократизации режима и возникновения республик на территории современных административных единиц. Естественно, центральная бюрократия сделает все, чтобы этого не допустить.

В России действует **механизм имитации** федеративных отношений. Преподаватели государственного права являются частью этого механизма. Они должны не только сами верить, что Россия является федерацией, но и вводить в заблуждение студентов.

Частью механизма имитации федерализма являются Конституция РФ и законы с их не работающими на деле или работающими только отчасти нормами. Нормы реального права кардинально отличаются от норм официального права.

Сегодня введен в действие сложный **механизм нейтрализации норм официального права**. Нормы Конституции РФ, касающиеся государственного устройства, **написаны намеренно неясно** и противоречиво. Они писались по заказу управленческой элиты центра, которая в 1993 г. была слаба. Она вынуждена была делать уступки региональным элитам. Неясность и противоречи-

²⁰ СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 3939.

вость норм должны были помочь в дальнейшем отказаться от предоставленных региональным элитам прав. С одной стороны, республики объявлены государствами (ч. 2 ст. 5 Конституции). Признаком государства является его суверенитет. С другой стороны, отсутствует прямое указание на это в нормах Конституции РФ, что позволило Конституционному Суду РФ заявить, что субъекты Федерации не обладают суверенитетом (даже ограниченным)²¹. Самостоятельность субъектов в формировании своей системы органов власти ограничивается общими принципами, которые вводит метрополия (ч. 1 ст. 77 Конституции).

За словом «Федерация» в Конституции РФ скрывается не суверенный народ России, а метрополия, возглавляемая Правителем России. Под словом «субъект Федерации» надо понимать не народ определенной территории, а органы власти, созданные на этой территории.

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»²², под предлогом установления принципов организации и деятельности органов субъектов Федерации, подробно и **мелочно регулирует их деятельность**, лишая население территорий и органы власти территорий самостоятельности, провозглашенной в Конституции РФ. Об этом сказал в своем особом мнении судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук²³.

Конституционный Суд РФ внес большой вклад в нейтрализацию норм Конституции РФ, закрепляющих федерализм. В своих решениях он, как правило, вставал на сторону бюрократии центра, укрепляя отношения субординации между метрополией и провинциями. Как уже отмечалось, в Постановлении от 7 июня 2000 г.²⁴ он заявил, что регионы **не обладают никакими суверенными правами**, т. е. полностью находятся во власти метрополии. Важнейшим для превращения Правителя в императора было решение о конституционности его права направлять своих наместников в

²¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального Закона // СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

²² СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

²³ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука // СЗ РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3002.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

регионы²⁵. В других своих решениях Конституционный Суд постарался ограничить полномочия региональных органов власти²⁶.

Превращение Правителя России в императора позволяет ему самостоятельно, **с помощью своих указов** устанавливать нормы, регулирующие порядок управления регионами. Важнейшее значение для укрепления имперских отношений имеет Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» от 13 мая 2000 г.²⁷. Правитель сам определяет порядок подбора наместников в регионы. Указом Президента РФ утвержден порядок отчета глав регионов перед Правителем²⁸.

Статьи 72 и 73 Конституции РФ дают достаточно широкие права так называемым субъектам Федерации. Но при сложившихся отношениях они могут **пользоваться этими правами только по команде из Центра**. Поэтому роль правового регулирования, осуществляемого на уровне регионов, сегодня минимальна. Законы, издаваемые в регионах, в основном дублируют имперское законодательство, создавая видимость самостоятельного правотворчества регионов. Иногда законодатель метрополии не хочет принимать какую-то одиозную норму, явно нарушающую Конституцию РФ. Тогда он обязывает принять эту норму в регионах.

Так, ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» в редакции от 8 июня 2012 г. обязывает региональные власти урегулировать вопрос о местах, где публичные мероприятия запрещаются (п. 2.2 ст. 8), фактически в нарушение Конституции РФ²⁹.

Если в 1990-х гг. Центр не имел законов в сфере совместного ведения так называемой Федерации и субъектов Федерации

²⁵ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : Постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

²⁶ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – 22 января. – № 4. – Ст. 409 ; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области // Вестник КС РФ. – 1996. – № 1.

²⁷ СЗ РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

²⁸ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ : Указ Президента РФ // СЗ РФ. – 2007. – № 27. – Ст. 3256.

²⁹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании : ФЗ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

(ст. 72 Конституции РФ), то сегодня поля для самостоятельного правового регулирования в регионах не осталось. Согласно ст. 76 Конституции РФ по вопросам совместного ведения законы субъектов Федерации должны соответствовать законам Федерации. Ст. 73 и ч. 6 ст. 76 Конституции РФ фактически не работают. Метрополия контролирует принятие всех нормативных актов в регионах и не допускает никакой их самостоятельности.

Никто не скрывает, что в стране высшую юридическую силу имеет доктрина «вертикали власти», которая предполагает, отказ от разделения власти между Центром и регионами. Отношения между метрополией (Верховной властью) и колониями (органами власти регионов) носят **субординационный характер**.

Важнейшей опорой для имперской организации власти в России являются сложившиеся **столетние обычаи**. Население привыкло к централизации. Оно не доверяет местному начальству, даже если само участвует в выборах органов власти. При этом непоколебимой остается **вера в «доброе царя»**, в Государя Императора. Полная отмена выборов глав регионов в 2004 г. не вызвала никакого протеста населения. Люди не хотят участвовать в управлении своим регионом и полагаются на то, что Правитель позаботится о них и пришлет им «доброе» наместника.

Необходимо вновь обратить внимание на форму правления Российской империи. Власть Правителя часто носит **не ограниченный законами характер**. Она принадлежит конкретному лицу. Никак не урегулирован вопрос об отношениях между Правителем и его вассалами в регионах. Правитель Чечни Р. Кадыров готов подчиниться В. В. Путину. Неясно, как он будет себя вести в случае смены Правителя России. С ним нужно будет заключать новый вассальный договор, который по содержанию может совершенно не совпадать с сегодняшним. Вполне возможно, что конфликт по поводу содержания договора может вылиться в новую кавказскую войну. Отношения Правителя России с наместниками в имперских (формально федеральных) округах и с наместниками в разных регионах также зависят от того, насколько они приближены к Правителю. В зависимости от этого они получают разный набор полномочий. Кого-то могут привлечь к уголовной ответственности в соответствии с законом, а кому-то прощается всё.

В федерации важнейшую роль в правовом регулировании отношений между центром и регионами играет метод координации, договора. В Российской империи отношения между центром и провинциями регулируются с помощью метода субординации. Есть московское начальство – есть подвластные провинции. Хотя применение договора между сюзереном и сильным вассалом не исключается.

Если использовать советскую терминологию, то отношения между метрополией и провинциями можно обозначить как демократический централизм. Так эти отношения называются в ч. 1 ст. 3 Конституции унитарного Китая (1982 г.). «Разграничение полномочий центральных и местных государственных органов проводится по принципу всемерного развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра», – гласит ч. 4 ст. 3 Конституции Китая 1982 г.³⁰.

Из сказанного следует, что вместо норм, закрепленных в ст. 1 и 5 Конституции РФ, в стране действуют следующие правила: «Россия является империей. Наименование Россия и Российская империя равнозначны. Территория Российской империи делится на метрополию (г. Москва), провинции и подвассальные территории. Империя управляется Правителем России (императором). Провинции обладают различной степенью автономии».

Россия не отказалась от внешнего атрибута империи – своего имперского герба.

§ 2. Управление территориями Российской империи

2.1. Деление страны на части

Власть Правителя России пока не настолько велика, чтобы он мог, как Екатерина II, по своему усмотрению разделить страну на удобные ему для управления части. В основном он вынужден признавать **сложившиеся до него границы территорий**, называемых в Конституции РФ субъектами Федерации. Вместе с тем он постарался реализовать план **уменьшения числа территорий**, которыми ему приходится управлять. «Логика выбора в пользу “укрупнения” территорий в России, – отмечает О. Е. Ерохина, – изначально определялась соображениями, связанными с оптимизацией процесса управления»³¹.

По инициативе Правителя число провинций России в 2004–2007 гг. удалось уменьшить с 89 до 83. Пермская область соединилась с Коми-Пермяцким автономным округом, образовав Пермский край³². С Красноярским краем были соединены

³⁰ См.: Конституция социалистических государств. Сб. : в 2 т. – Т. 1. – М. : Юридическая литература, 1987. – С. 176.

³¹ Ерохина О. В. Указ. соч. С. 118.

³² Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа : ФКЗ от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ// СЗ РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1110.

Таймырский и Эвенкийский автономные округа³³. Карякский автономный округ был соединен с Камчатской областью и образовался Камчатский край³⁴. К Иркутской области был присоединен Усть-Ордынский Бурятский автономный округ³⁵. Читинская область соединилась с Агинско-Бурятским автономным округом³⁶.

Пришлось потратить некоторые усилия для того, чтобы убедить население в том, что соединение регионов будет на пользу этому населению. Решения оформлялись с помощью проведения референдума в объединяемых регионах. Требования ст. 6 и п. «в» ст. 71 Конституции РФ были формально соблюдены.

Наибольшее сопротивление объединению провинций оказало руководство Агинско-Бурятского автономного округа. Эта провинция была экономически более развита, чем Читинская область, к которой его присоединяли. «...Под давлением федерального Центра главе округа Баиру Жамсуеву пришлось поступиться своими интересами»³⁷. Сопротивление руководства Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов было более сильным, и устранение этих округов было отложено до более благоприятного времени. Правитель не решился объединять Алтайскую Республику с Алтайским краем и Ненецкую АО с Архангельской областью. Бизнес-элиты этих национальных регионов угрожали мобилизовать население на защиту «исторических прав» этнических меньшинств. Речь шла о контроле за масштабными по меркам территории экономическими ресурсами. Элитные группы пытались удержать их под своим контролем³⁸.

После прихода к власти правители часто укрупняют административно-территориальные единицы для удобства управления ими.

³³ Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа : ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 42. – Ст. 4212.

³⁴ Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа : ФКЗ № 2-ФКЗ от 12 июля 2006 г. // СЗ РФ. – 2006. – № 29. – Ст. 3119.

³⁵ Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа : ФКЗ № 6-ФКЗ от 30 декабря 2006 г. // СЗ РФ. – 2007. – № 1. – Ст. 1.

³⁶ Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Читинской области и Агинско-Бурятского автономного округа : ФКЗ № 5-ФКЗ от 21 июля 2007 г. // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3745.

³⁷ См.: Ерохина О. В. Указ. соч. – С. 119.

³⁸ См.: Там же.

Захватив Германию, Наполеон провел через рейхстаг меры по устранению мелких духовных и светских княжеств Германии. Число имперских городов было сокращено с 51 до 6³⁹.

Иллюстрацией огромной власти, которую приобрел Правитель, являлось присоединение к России Крыма. Своими решениями, оформленными в виде законов, через послушные законорегистративные органы, он разделил Крым на две части, отделив Севастополь от остальной территории Крыма.

Исходя из сложившейся в мире ситуации, Правитель решает, **включать официально подвассальные территории в состав России или нет**. Южной Осетии, Приднестровью отказали в официальном присоединении к России. Правитель принял решение не вводить официально войска на территорию юго-востока Украины. По Крыму было принято иное решение.

Имперская власть Правителя ярко проявилась **в разделении страны на федеральные** (правильней говорить – имперские) **округа** с созданием в них органов управления, совершенно независимых от управляемого населения, подчиненных только Правителю. Многозвенное административное деление необходимо для эффективного управления территорией империи.

Османская империя, например, делилась на эялеты, во главе которых стояли назначаемые султаном наместники – бейлер-беи. Каждый эялет делился на области, называемые санджаками. Во главе санджака стоял санджак-бей. Он был подчинен бейлер-бею⁴⁰. Наши федеральные округа являются подобиями эялетов в Османской империи.

Демаркация границы с Китаем потребовала передачи части территории некоторых российских регионов Китаю. Никакого сопротивления со стороны регионов, чья территориальная неприкосновенность была нарушена, не возникло.

В Основной закон России следует записать: «Деление России на провинции имеет традиционный характер. Правитель России, с учетом степени сопротивления населения и региональных элит, может изменять территориальное деление страны. Для удобства управления провинции объединяются в имперские округа».

Правитель (метрополия) наделяют провинции, наместников в них, неравными правами. Как уже отмечалось, большей свободой обладают провинции с преобладающим нерусским населением. Региональные национальные элиты имеют возможность опираться на титульную нацию и требовать себе привилегий. Метрополия

³⁹ См.: История буржуазного конституционализма XIX в. – М. : Наука, 1986. – С. 135.

⁴⁰ См.: Глава 7. Османская империя ...

боится сепаратизма, основанного на требовании наций на самоопределение, и, отнимая блага у русских регионов, направляет их в экономически слабо развитые национальные окраины. Эту политику ранее проводил СССР. В результате национальные регионы жили лучше русских. Эта политика отличает административные империи от частнособственнических. Асимметричность всегда присутствовала в Российской империи.

2.2. Система органов власти для управления регионами (провинциями)

Поскольку Россия не является правовым государством, то основой власти метрополии над провинциями является не право, а система органов власти. Здесь кадры решают всё. Имперский характер государства обеспечивается монархической формой правления. Единство империи обеспечивает наличие в руках Правителя Верховной власти, которая распространяется на всю территорию России.

Слабость власти Президента Б. Н. Ельцина была основой автономии регионов. Приход к власти слабого Правителя в будущем может резко изменить отношения между метрополией и провинциями.

С помощью карманного Федерального Собрания Правитель может официально, с помощью имперских законов навязывать регионам свою волю. Уже отмечалось, что Правитель непосредственно принимает нормы права, регулирующие жизнь в провинциях.

С помощью подчиненного Правителю кабинета министров он может осуществлять управление всей территорией страны. Выше было показано, что Правитель контролирует жизнь в провинциях и сам, непосредственно, принимает управленческие решения, касающиеся регионов. Он делает это с большим удовольствием, когда дело касается совершения каких-нибудь благодеяний (помощь потерпевшим от какого-то стихийного бедствия: пожара, наводнения). Это укрепляет его имидж «заботливого отца всего Отечества»⁴¹.

Верховные суды, контролируемые правителем, являются последней инстанцией в спорах между метрополией и регионами. Правитель сам берет на себя функции высшего судьи.

Правитель управляет регионами **по нескольким каналам**: через назначаемых им наместников в имперских округах, в регионах и через органы власти, созданные Правительством РФ, его министерствами и ведомствами. Таким образом, в регионах нет

⁴¹ См.: Латухина К. Расслабляться не надо // Российская газета. – 2014. – 23 мая. – С. 2.

единоначалия. Они не отдаются в полное подчинение одного человека, облеченного доверием Правителя.

Как уже отмечалось, ссылаясь на ч. 1 ст. 77 Конституции РФ имперские власти приняли ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г., в котором вместо общих принципов подробно урегулирована структура органов власти в регионах, порядок их формирования и полномочия. В нарушение той же ч. 1 ст. 77 Конституции РФ и ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, регионы лишены самостоятельности в определении своей системы органов власти и в их формировании.

2.2.1. Глава региона и иные имперские органы в регионе

Российская империя с начала XVIII в. управлялась с помощью губернаторов, назначаемых императором. Иногда их называли государевыми наместниками⁴² (правителями наместничества)⁴³, начальниками губернии⁴⁴, хозяевами губернии⁴⁵. Император вручал им власть над губернией.

В современной России должность глав разных регионов называется по-разному. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» определяет главу региона как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Это название ближе к тому, что появилось в России во второй половине XIX в. Правительственный циркуляр от 12 октября 1866 г. «О пределах власти губернаторов» называл губернатора высшей правительственной властью в губернии.

Сегодня создается **имитация того, что глава региона является органом региональной власти**. Автор данной работы доказывает, что это орган, производный от Верховной власти в стране, и его, как и прежде, **следует называть наместником**

⁴² См.: Учреждения для управления губерний Всероссийской империи : ст. 2 от 7 (18) ноября 1775 г. // Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи. Печатано при Сенате. – М., 1775.

⁴³ См.: Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи : ст. 3, 47, 59, 65 и др. от 7 (18) ноября 1775 г. ...

⁴⁴ См.: Положения о губернских и уездных земских учреждениях : ст. 9 от 1 января 1864 г. // Полное собрание законодательства Российской империи. – Т. XXXIX. – № 40457.

⁴⁵ См.: Общий наказ гражданским губернаторам 1837 г. // Полное собрание законодательства Российской империи -I. – Т. 12. – № 19303.

Верховной власти. Не население региона, а Правительство России вручает главе региона власть над провинцией.

ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ⁴⁶ позволил Правителю отчасти устранить бюрократическую элиту регионов, возникшую в 1990-х гг., отчасти приручить ее. Местные вожди, помнившие о самостоятельности (Э. Россель, М. Шаймиев, М. Рахимов, Илюмжинов и др.) были отстранены от власти. Страну приручили к наместническому правлению. Процедура **назначения наместника** Правительства в регион прикрывалась «наделением полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации» представительным органом региона. Не было ни единого случая, когда представительный орган региона отказался бы принять наместника Правительства. Это говорит, в первую очередь, о том, что в регионах еще не сформировались свои сильные элиты, которые могли бы представлять регион. Не следует забывать, что Правительство использует опыт, наработанный в СССР. Контроль над представительными органами регионов успешно осуществляется через партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы, заменившее КПСС. Самодержавная власть российского Правительства, опирающегося на разветвленный аппарат «Единой России», сегодня более прочна, чем у Государя Императора в начале XX в. Кроме того, Правительство учитывал возможное сопротивление и не делал одиозных назначений, которые могли бы возмутить активные силы в регионах. Как уже отмечалось, он не решается направлять русских наместников в национальные регионы.

С 2012 г. в России сделали вид, что вернули выборы глав регионов⁴⁷. 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 офици-

⁴⁶ СЗ РФ. – 2004. – № 50. – Ст. 4950.

⁴⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: ФЗ и Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Российская газета. – 2012. – 4 мая. – № 99. – С. 17.

ально числится как временно исполняющий обязанности главы региона (ч. 9 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 07.06.2013 г.). 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 вносятся 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.)⁴⁸ предписывает, что кандидат на высшую должность в регионе должен собрать определенное число подписей 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 дала сбой только в Иркутской области (2015). Все остальные наместники Верховной власти в регионах успешно проходили описанную процедуру.

Проведение наместника Правительства через процедуру плебисцита доверия нацелено на то, чтобы стимулировать его создать себе **имидж заботливого хозяина на вверенной ему территории**. Он должен выстроить патерналистские отношения с населением региона, а не просто надеяться на поддержку из метрополии. Екатерина II писала, что губернатор должен заботиться «о счастье подданных, поправлении нравов и распространении всяких христианских добродетелей»⁴⁹. Губернатор должен способствовать «утверждению и возвышению народного в губернии благосостояния»⁵⁰. Такие же обязанности возлагаются на наместника в регионе сегодня.

В Персидской державе Ахеменидов страна делилась на сатрапии. В каждую из сатрапий царь посылал чиновника

⁴⁸ Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

⁴⁹ См.: Учреждения для управления губерний Всероссийской империи: преамбула 1775 г. ...

⁵⁰ См.: Общего наказа гражданским губернаторам: ст. 274 1837 г. // Полное собрание законодательства Российской империи - I. – Т. 12. – № 19303.

(сатрапа), который не только собирал дань, но должен был заботиться о развитии земледелия. За успехи в этом деле размеры его сатрапии увеличивались⁵¹.

Сегодня в России наместники Правительства так же отвечают перед ним за развитие экономики «своих сатрапий». За свои успехи они могут получить место в имперских органах власти. С. С. Собянин из губернаторов Тюменской области пересел в кресло главы Администрации Президента РФ, а затем получил пост московского градоначальника. В царский период пост столичного градоначальника часто был очень почетен. Подчас его получал ближайший родственник царя.

В условиях постоянного роста цен на нефть и увеличения финансовых ресурсов в стране, поднимать экономику регионов было не столь трудно. Главное было в том, чтобы ограничить размеры расхищения поступающих в регион средств. «...Местная экономика обязана быть социальной и неконфликтной. Выполняя обязательства по социальным нормативам, – пишет Г. Павловский о современной России, – можно расхищать бюджет и трансферты, но умеренно нескандальным образом»⁵².

В ряде регионов России действует порядок, при котором наместника Правительства утверждают не путем плебисцита, а региональные **представительные органы** (Дагестан, Ингушетия, Севастополь и Крым). Эта практика встречалась в империях и раньше. С XVII в. мамлюкская знать в Египте стали утверждать присланных из Стамбула губернаторов и смещать их⁵³. У региональных элит российских регионов нет полномочий смещать наместника Правительства, но они могут просить Президента отстранить своего наместника от должности и прислать им другого своего слугу (ч. 2 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

Национальная бюрократия некоторых национальных провинций в 1990-х гг. пыталась ограничить полномочия **Правителя** в навязывании им русского наместника. Она обязала главу региона знать два государственных языка, введенных в регионе (например, русский и татарский). Но Конституционный Суд РФ пресек эти

⁵¹ См.: История Древнего Востока: От ранних государственных образований до древних империй. – М.: Вост. лит., 2004. – С. 751.

⁵² Павловский Г. Гениальная власть! Словарь абстракций Кремля. – М.: Европа, 2012. – С. 19.

⁵³ См.: Зеленев Е. И. Государственное управление, судебная система и армия в Египте и Сирии (XVI – начало XX века). – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2003. – С. 41–46.

устремления к автономии. Он признал данные нормы противоречащими Конституции РФ⁵⁴.

Догматической опорой для превращения главы региона в наместника Правительства является принцип единства исполнительных органов власти, закрепленный в ч. 3 ст. 5 и ч. 2 ст. 77 Конституции РФ.

Для борьбы с сепаратизмом метрополия старается **управлять провинциями через чиновников, не связанных с населением (элитами) этих провинций**.

Правитель руководствуется нормой, указанной Н. Макиавелли. Власть в провинциях империи следует передать небольшому числу лиц, которые «будут всячески поддерживать государя, зная, что им поставлены у власти и сильны только его дружбой и мощью»⁵⁵.

В имперском Китае чиновникам было запрещено служить в своем уезде⁵⁶. В царской России генерал-губернатор и губернатор назначались из центра и не были никак связаны с местным населением. Как правило, они приходили из другого региона⁵⁷.

Этого же правила пытаются придерживаться в современной Российской империи. По большей части в качестве наместника Правительства присылает человека, не имеющего в регионе каких-либо связей с местными элитами («варяга») ⁵⁸. Наместник Правительства должен иметь обязательства только перед своим хозяином.

Губернатор Свердловской области ранее работал в Тюменской области. Назначенный губернатором Иркутской области Д. Мезенцев никогда не жил в Иркутске, но зато с давних пор был знаком с Д. А. Медведевым и В. В. Путиным⁵⁹. Главой региона Ханты-Мансийского автономного округа была назначена Н. Комарова, ранее работавшая в Ямало-Ненецком автономном округе⁶⁰.

В 2008 г. губернатором Рязанской области был назначен москвич, бывший глава комитета Государственной Думы по

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 года № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 27. – Ст. 334.

⁵⁵ Макиавелли Н. Государь. – М.: Планета, 1990. – С. 15.

⁵⁶ См.: История Востока: в 6 т. – Т. 4. Восток в новое время (Конец XVIII – начало XX в.). – Кн. 1. – М.: Вост. лит., 1995. – С. 16.

⁵⁷ См.: Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). – М.: Изд-во МПГУ, 2001. – С. 127.

⁵⁸ См.: Городецкая Н. и др. Дмитрий Зеленин выставлен за Тверь // Коммерсантъ. – 2011. – 17 июня. – С. 1.

⁵⁹ См.: Барахова А. и др. Иркутский губернатор в списках не значился // Коммерсантъ. – 2009. – 29 мая. – С. 3.

⁶⁰ См.: Четверо новых // Коммерсантъ. – 2010. – 9 февраля. – С. 1, 3.

регламенту О. Ковалев. Представительный орган региона выразил недовольство, которое было подавлено полпредом Президента Г. Полтавченко. С депутатами фракций были проведены беседы. Председателя областной Думы отправили в отставку⁶¹.

Губернатор Ивановской области М. Мень, присланный из Москвы, заявлял, что глава региона не должен зависеть от местной экономической элиты. Он должен стоять над ней⁶².

В императорском Китае чиновник не мог занимать должность правителя провинции больше трех лет⁶³. Так же часто старались менять губернаторов в царской России. Сегодня официально запрещено занимать должность главы региона более 10 лет (два по 5 лет) (ч. 5 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в ред. от 2 мая 2012 г.). Это позволяет в обозримом будущем убрать с должности такого сильного лидера, как Р. Кадыров.

Правитель пытается создать **систему подбора кадров** заместников для управления регионами. Человека, выросшего в регионе, берут в аппарат так называемого полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, в центральный аппарат. После проверки его направляют в качестве заместника в регион.

Например, глава Башкирии Р. Хамитов родом из этого региона. Но, прежде чем его назначили на должность, он поработал федеральным чиновником, в том числе в Москве⁶⁴. Главой Дагестана был назначен Р. Г. Абдулатипов, долгое время работавший в федеральных органах.

Система работает недостаточно удовлетворительно. В условиях монархического и имперского правления по кадровой лестнице более успешно взбираются хорошие исполнители, не способные к самостоятельному управлению регионом. Такие заместники не склонны к творческому подходу. Они не предпринимают никаких действий, пока не придет указаний сверху. При колоссальном разнообразии регионов, такое управление ими непродуктивно.

Отмечается, что империи Древности и Средневековья часто были децентрализованными. Центральная власть вынуждена была

⁶¹ См.: Городецкая Н. и др. «Суровый дядя Полтавченко» // Коммерсантъ. – 2011. – 23 августа. – С. 3.

⁶² См.: Омельченко И. Лужков остался в одиночестве // Российская газета. – 2008. – 19 ноября. – С. 3.

⁶³ См.: История Востока ...

⁶⁴ См.: Ханнанова Г. Человек из волны // Коммерсантъ-Власть. – 2010. – № 29. – С. 30.

сохранять на местах правление местной знати. Изредка вынужден терпеть это и Правитель России.

В Челябинской области в 2010 г. был назначен губернатором бывший мэр г. Челябинска М. Юревич. В 2014 г. исполняющим обязанности губернатора Курганской области был назначен бывший мэр г. Шадринска (районный центр Курганской области). Мэр Биробиджана в 2010 г. был назначен главой Еврейской автономной области⁶⁵. Глава администрации Пуровского район Ямало-Ненецкого автономного округа был назначен главой Ямало-Ненецкого автономного округа в 2010 г.⁶⁶

С введением в XIX в. министерств и ростом числа губерний, губернатор назначался Императором по представлению министра внутренних дел, креатурой которого он становился, отмечает Л. М. Лысенко⁶⁷. Сегодня Правитель также не может принять личное участие в подборе кадров заместников во все провинции России. Судя по всему, этим занимается Администрация Президента, в результате чего заместитель Правителя в регионе становится номенклатурой руководства Администрации, а не самого Правителя. «Государю Императору положительно нет физической возможности при массе другого дела, знать, кто достоин и кто недостоин занять должность губернатора...» – пишет И. А. Блинов⁶⁸.

В 2010 г. эксперты отмечали, что на назначении главы региона могут влиять Администрация Президента, Администрация Правительства, федеральное руководство «Единой России». Среди высшей бюрократии имело значение мнение таких чиновников, как заместитель главы Администрации Президента В. Сурков, глава администрации Президента С. Нарышкин, заместитель Председателя Правительства С. Собянин. Среди эффективных лоббистов называлось руководство компаний «Газпром», ЛУКОЙЛ, «Норильский никель» «Российские технологии», ОАО РЖД, «Роснефть», «Русал/Базэл», «Ренова», «Сибнефть», ТМК⁶⁹.

Погибший в авиакатастрофе губернатор Иркутской области И. Есиповский считался выдвиженцем С. Чемезова

⁶⁵ См.: Четверо новых ...

⁶⁶ См.: Плюснина М. Пост принял // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 4 марта. – С. 8.

⁶⁷ См.: Лысенко Л. М. Указ. соч. С. 122.

⁶⁸ Блинов И. А. Губернаторы: Историко-юридический очерк. – СПб.: Институт бизнеса, психологии и управления: Научная книга, 2008. – С. 250.

⁶⁹ См.: Нагорных И. Чиновник и бизнесмен, знакомый с президентом и премьером // Коммерсантъ. – 2010. 18 марта. – С. 2.

(руководителя «Ростехнологии»)⁷⁰. Его же креатурой считался губернатор Самарской области В. Артяков, назначенный на эту должность в 2007 г. Он был «варягом» для этой губернии⁷¹.

Присланный из Москвы глава Архангельской области И. Михальчук пользовался поддержкой О. Говоруна, до сентября 2011 г. занимавшего должность главы управления внутренней политики Администрации Президента РФ⁷².

В Древней и средневековой Руси наместник князя в провинции осуществлял управление территорией **через своих личных холопов**. Сегодня так же, как правило, наместник Правительства прибывает в регион со своей «командой», состоящей из лично преданных ему людей. Принцип меритократии в подборе кадров не действует.

Например, губернатором Волгоградской области был назначен бывший мэр Астрахани. На ключевые поста в областной администрации он стал назначать чиновников из мэрии Астрахани⁷³. М. Юревич, назначенный на пост главы Челябинской области, в свою администрацию привел своих людей из мэрии г. Челябинска, которую ранее возглавлял⁷⁴.

Нормы права, действующие в современной России, можно сравнить с нормами других стран мира.

Имитация федерализма имела место в Пакистане при Зия-уль-Хаке. Придя к власти, он ввел в стране военное положение, а управление провинциями стал осуществлять через назначенных им **проконсулов**⁷⁵. Н. М. Добрынин указывает на то, что практика назначения глав регионов Президентом РФ похожа на ту, что есть в Нигерии⁷⁶. В Германии 1930-х гг. управление землями осуществлялось через имперских наместников (рейхсштатгальтеров), имевших право формировать и смещать местные правительства, распускать ландтаги, назначать и увольнять чиновников и судей⁷⁷. У наместников российскийского Правителя сегодня полномочия поскромнее.

⁷⁰ См.: Барахова А. и др. Указ. соч.

⁷¹ См.: Ерохина О. В. Указ. соч. С. 110.

⁷² См.: Башлыкова Н. и др. Северный край // Коммерсантъ. – 2012. – 14 января. – С. 1, 2.

⁷³ См.: Перцев А. и др. Андрея Бочарова бросили на волгоградский фронт // Коммерсантъ. – 2014. – 4 апреля. – С. 2.

⁷⁴ См.: Плюснина М. Несыгранный квартет // Guide «Итоги года». – 2011. – 22 февраля. – № 31. – С. 10–11.

⁷⁵ См.: Медушевский А. Н. Указ. соч. С. 324–325.

⁷⁶ Добрынин Н. М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. – 2006. – № 8. – С. 73–82.

⁷⁷ См.: Патрушев А. Германская история: через тернии двух тысячелетий. – М.: ИД Международного университета в Москве, 2007. – С. 454.

Политологи сравнивают положение глав регионов в России после 2004 г. с положением префектов Франции⁷⁸.

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.

Примером являются: отставка Президента Карачаево-Черкесии Б. С. Эбзеева, который не сумело достичь значимых социально-экономических результатов⁷⁹; отставка губернатора Камчатского края А. Кузьмицкого, который не показал результатов, которые бы удовлетворили руководство страны по развитию региона⁸⁰.

Принудительная отставка по основанию недоверия со стороны Президента РФ применяется не так часто, скорее для того, чтобы создать Верховному Правителю имидж строго «отца народов».

Отставка губернатора Корякского автономного округа В. А. Логинова (2005 г.)⁸¹, главы администрации Ненецкого автономного округа А. Барынова (2006 г.), губернатора Амурской области Л. Короткова (2007 г.), мэра г. Москвы Ю. М. Лужкова (2010 г.), губернатора Новосибирской области В. Юрченко (2014 г.), губернатора Волгоградской области С. Боженова (2014 г.)⁸². 9 сентября 2014 г. Президент РФ отправил в отставку губернатора Брянской области Д. Денина, который еще недавно прошел плебисцит доверия населения области⁸³.

Наместник Правительства поставлен в положение его **личного слуги**. Он может быть лишен должности на основании того, что хозяин ему больше не доверяет⁸⁴.

К 2010 г. были лишены должности все главы регионов, которые приобрели политический вес в 1990-х гг.: Ю. М. Лужков, М. Шай-

⁷⁸ См.: Гельман В. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. – СПб.: Норма, 2008. – С. 224.

⁷⁹ См.: Мурадов М. Карачаево-Черкесии подобрали национального лидера // Коммерсантъ. – 2011. – 1 марта. – С. 2.

⁸⁰ См.: Ветерок Е., Тирмастэ М.-Л. Камчатскому губернатору пожелали того же // Коммерсантъ. – 2011. – 26 февраля. – С. 2.

⁸¹ См.: О Логинове В. А.: Указ Президента РФ от 9 марта 2005 г. // СЗ РФ. – 2005. – № 11. – Ст. 934.

⁸² См.: Перцев А. и др. Указ. соч. С. 1.

⁸³ См.: Чернов А. и др. Избранные выходят из доверия // Коммерсантъ. – 2014. – 10 сентября. – С. 2.

⁸⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: ФЗ ч. 3.1. ст. 29.1 от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

миев, М. Рахимов, Е. Строев, Н. В. Неелов, А. Филипенко. Это были политики, которые претендовали на участие в решении общеимперских дел. Еще в 2008–2009 гг. они осмеливались выступать за восстановление самостоятельности глав регионов⁸⁵. На их место были поставлены исполнительные чиновники, не способные получить поддержку населения для приобретения самостоятельного политического веса.

В 2016 г. только А. Тулеев занимал должность главы региона дольше, чем Правительство России. Но он перестал заниматься самостоятельной политикой и не угрожает власти Правителя.

Устранение губернаторов-политиков приводит к тому, что у Правителя нет серьезных конкурентов при проведении плебисцитов доверия ему.

В царской России губернаторы **предавались суду** не иначе как по Высочайшему повелению⁸⁶. Думается, что этот порядок сохранился. Вне зависимости от того, какие преступления совершил наместник Правителя, без воли Верховной власти он не может быть привлечен к уголовной ответственности. Сплошь и рядом мы узнаем, что заместители главы региона отданы под суд, а главу региона в худшем случае снимают с должности. Видимо, эти люди включены в группу неприкосновенных.

По Высочайше утвержденному 26 мая 1897 г. мнению Государственного совета предание губернаторов суду департаментом сената унижает губернатора, как представителя высшей правительственной власти. По этому закону приведение в исполнение определений Правительствующего сената о назначении над губернатором следствия, о предании его суду или о временном или совершенном удалении от должности осуществляется после испрошения Высочайшего разрешения на сие через Комитет Министров⁸⁷.

Сегодня так же отстранение наместника Правителя от должности на время проведения следствия осуществляется только Верховной властью, а не судом (ч. 4 ст. 29.1 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

⁸⁵ См.: Омельченко И. Указ. соч.; Ханнанова Г. и др. Кремль готов выслушать Муртазу Рахимова // Коммерсантъ. – 2009. – 18 июня. – С. 2; Ханнанова Г. Президент Башкирии поддержал Минтемира Шаймиева // Коммерсантъ. – 2008. – 19 июня. – С. 3.

⁸⁶ См.: Блинов И. А. Указ. соч. С. 254.

⁸⁷ Учреждение Правительствующего Сената, ст. 194; Блинов И. А. Указ. соч. С. 254–255.

Губернаторы царской России могли получить **замечание и выговор** от Государя Императора. Сегодня Правитель может вынести своему наместнику предупреждение (ч. 2 ст. 29.1 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

Ежегодный всеподданнейший отчет губернаторов перед царем был введен в России в 1804 г.⁸⁸ Сегодня наместники Правителя в провинциях отчитываются перед ним и Правительством в соответствии с ч. 2 ст. 26.3.2 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ред. от 2 мая 2012 г.) и Указом Президента РФ⁸⁹.

«Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет Президенту Российской Федерации доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей, указанных в пункте 1 настоящей статьи. Порядок и сроки представления докладов устанавливаются Президентом Российской Федерации», – гласит ч. 2 ст. 26.3.2 ФЗ.

Непосредственную связь со своими наместниками Правитель осуществляет в рамках созданного им неконституционного органа – **Государственного Совета**⁹⁰. Он назначает глав регионов в Государственный Совет и время от времени участвует в его заседаниях.

В 2014 г. общей практикой стало обращение наместников Правителя к хозяину с просьбой пройти процедуру плебисцита доверия до окончания срока, на который назначен наместник. С низжайшей просьбой об этом выступили глава Самарской (Н. Меркушкин), Тюменской (В. Якушев) областей и др. Эксперты связывают это с опасностью того, что в следующие годы экономическая ситуация в России будет только ухудшаться и тогда проводить плебисциты будет сложнее.

Поскольку наместник Правителя и его подчиненные не отчетны местному населению, то действует правило: «Чем дальше от Кремля, тем больше у них свободы». Поэтому на Руси население

⁸⁸ См.: Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. – М.: АГРАФ, 2004. – С. 168.

⁸⁹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 июня 2007 № 825 (ред. от 28.12.2012) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 27. – Ст. 3256.

⁹⁰ О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 12.03.2010) // СЗ РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

ние всегда изнывало под гнетом не московского, а местного начальства. Жаловались на произвол воевод царю в XVI в., продолжают жаловаться на всевластие губернаторов Президенту России в XXI в.

Наместники Правительства в провинциях, как в царский период, так и сейчас, были **подотчетны и другим имперским органам**.

Губернаторы в Российской империи конца XIX в. являлись местным органом Министерства внутренних дел⁹¹. В современной Российской империи наместники Правительства ежегодный отчет о своей деятельности направляют в Правительство России⁹². Итоги деятельности региональных органов власти в 2014 г. подводило Министерство регионального развития. Оно составило рейтинг эффективности их работы, который утверждало Правительство РФ. Глава министерства даже грозил «проведением бесед» с главами отстающих регионов⁹³.

О высокой степени зависимости главы региона от Правительства говорит то, что он отчитывался перед ним в 2011 г. по 252 показателям⁹⁴.

А. Шохин в 2005 г. замечал, что в России губернаторы превращены в чиновников, в министров по делам региона. «На одном из заседаний правительства один из видных губернаторов, обращаясь к премьеру, сказал: “Считайте нас своими министрами на местах”»⁹⁵.

Ревизией дел в областях при Николае I осуществлялась через Собственную Его Императорского Величества Канцелярию⁹⁶. Сегодня главы регионов так же получают руководящие указания от руководства Администрации Президента РФ⁹⁷.

⁹¹ См.: Алексеев А. А. Русское государственное право : конспект лекций. – М. : Тип. О-ва распространения полезных кн., 1897. – С. 513–514.

⁹² Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ : ст. 3 Указа Президента РФ // СЗ РФ. – 2007. – № 27. – Ст. 3256.

⁹³ См.: Горяшко С., Касянчук Д. Минрегион расставил оценки губернаторам // Коммерсантъ. – 2014. – 5 июня. – С. 2.

⁹⁴ См.: Шаповалов А., Нетреба П. Губернаторам указано зеленеть // Коммерсантъ. – 2011. – 15 марта. – С. 3.

⁹⁵ См.: Власть сама себе навредила // Коммерсантъ-Власть. – 2005. – № 4. – С. 28.

⁹⁶ См.: Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. – М. : АГРАФ, 2004. – С. 189.

⁹⁷ См.: Тронина А. Фильтр, как он есть // Коммерсантъ-Урал. – 2014. – 23 апреля. – С. 12.

Губернаторы в современной России обычно жалуются, что над ними стоит много начальников⁹⁸. В царский период надзор за губернаторами осуществлял Первый и Второй департаменты Сената⁹⁹. «Некоторая доля надзора за деятельностью губернаторов принадлежит Государственному Совету...» – пишет И. А. Блинов¹⁰⁰.

Глава региона в современной России, так же как губернатор в Российской империи конца XIX в., **является охранителем имперских законов и интересов Правительства**.

С некоторыми уточнениями в составе органов власти сегодня действует ст. 270 т. II Свода законов Российской империи 1892 г. издания. Губернатор является «блюстителем неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и повсеместного точного исполнения законов, уставов, Высочайших поведений, указов Правительствующего Сената и предписаний начальства»¹⁰¹.

Инструкция воеводам 1719 г. (п. 2 ПСЗ № 3294) предписывала воеводам следить за тем, чтобы все **население было предано государю**¹⁰². Сегодня важнейшим показателем работы наместника Правительства в провинции является обеспечение поддержки населением Правительства при проведении плебисцита доверия ему и победы «Единой России» на выборах представительных органов власти. Наместнику, по мнению автора, могут простить коррупцию и бесхозяйственность. Но он снимается с должности, если не дал нужный процент голосов «Единой России» на выборах представительных органов власти (примером является отставка губернатора Тверской области Д. Зеленина в 2011 г.)¹⁰³.

Идеальными наместниками являются люди, лично преданные Правителю.

Наверное идеальным наместником Правительства является Г. Полтавченко. Он никогда не считал себя самостоятельным политиком, называл себя государственно-политическим чиновником, инструментом в руках первого лица, не имеющего права на мнение, отличное от мнения Президента¹⁰⁴.

⁹⁸ См.: Плюснина М. Владислав Сурков оценил любовь к земле // Коммерсантъ-Урал. – 2011. – 21 сентября. – С. 8.

⁹⁹ См.: Блинов И. А. Указ. соч. С. 246.

¹⁰⁰ Там же. С. 249.

¹⁰¹ См.: Алексеев А. А. Указ. соч. С. 514.

¹⁰² См.: Андреевский И. О наместниках, воеводах и губернаторах. – М. ; Тверь : ИБПУ – Научная книга, 2008. – С. 115.

¹⁰³ См.: Городецкая Н. и др. Дмитрий Зеленин выставлен за Тверь ...

¹⁰⁴ См.: Городецкая Н. и др. «Суровый дядя Полтавченко»...

Глава Чечни Р. Кадыров говорит: «Я обязан Путину жизнью. Если я это забуду, я не мужчина. Когда мне было страшно трудно в моей жизни, он помог. Это для меня самый святой человек, где бы он ни находился, кем бы он ни был – слесарем, комбайнером...»¹⁰⁵

Очевидно, что наместники, присланные из метрополии, как правило, не очень заинтересованы в развитии чужого им региона. Для них главным является представить красивый отчет в Правительство.

Борьба с неподчинением, сепаратизмом удельных князей заставила Московского государя перейти к наместничеству, хотя последнее и вызывало коррупцию, поборы с населения и более медленное развитие регионов. Наместник не был заинтересован, чтобы управляемый регион богател. Но это меньше всего волновало Московского государя, пишет А. Н. Чертков¹⁰⁶.

Империю постоянно приходится выбирать между неэффективным управлением провинциями и опасностью сепаратизма. Естественно, она выбирает сохранение своего господства в ущерб развитию регионов.

В 2007 г. Д. Козак признавал, что переход России к попытке всем руководить из Москвы привел к неэффективной растрате бюджетных средств на местах, к появлению огромного количества недостроенных объектов¹⁰⁷.

Губернатор в царской России начала XX в., в основном, выполнял надзорные функции в отношении самостоятельно действующих земских губернских органах самоуправления. Он сам не занимался хозяйственными делами. Сегодня у главы региона гораздо более широкие полномочия. Самостоятельно или через назначенного им главу исполнительного органа он организует жизнь во всех сферах своего наместничества, часто подчиняя себе так называемые органы местного самоуправления. Таким образом, губернатор современной России больше похож на губернатора первой половины XIX в., когда в стране не было создано губернских органов самоуправления. Тогда губернатор правил губернией через канцелярию губернатора, губернское правление, ряд комиссий, комитетов и присутствий¹⁰⁸. Современному главе региона больше подходит

¹⁰⁵ См.: Свиначенко И. Вайнах и мир // Российская газета. – 2009. – 7 апреля. – С. 6.

¹⁰⁶ См.: Чертков А. Н. Территориальное устройство Московского государства // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 10. – С. 56.

¹⁰⁷ См.: Городецкая Н., Хамраев В. Дмитрий Козак ищет место полпредам // Коммерсантъ. – 2007. – 26 октября. – С. 2.

¹⁰⁸ См.: Манько А. Указ. соч. С. 168.

титул хозяина провинции, чем губернатору начала XX в. Откат современной России назад в первую половину XIX в. связан с советским наследием. В советском тоталитарном государстве глава аппарата Коммунистической партии региона выполнял функции опекуна над всем его населением, полностью отвечал за всю хозяйственную жизнь вверенной ему провинции.

Наместника Правителя в современной российской провинции можно сравнить с префектом департамента наполеоновской Франции.

От него «в равной степени требовали повиновения и эффективных действий». Он «проводил в жизнь приказы правительства и передавал ему данные опросов, статистики, переписей и информацию полицейского характера»¹⁰⁹. «Префекты, располагая всей властью и местными ресурсами, которые им были предоставлены, сами были императорами в миниатюре»¹¹⁰. Это мощные, эффективные посредники центральной власти¹¹¹.

Следует опять вспомнить, что Россия – это не правовое государство. Здесь огромное значение имеет личностный фактор. К наместникам Царя и современного Правителя России можно отнести одну и ту же формулу, выраженную в исследовании И. А. Блинова: «Все сводится в действительности к тому, **энергичен или нет губернатор**. Если он энергичен, то, конечно, спешит расширить личную свою деятельность, если нет, то предпочитает обратный прием»¹¹². Ряд российских губернаторов устанавливает в своих регионах более жесткие авторитарные режимы, чем это позволяют себе власть метрополии, находящаяся под международным надзором. Губернаторы могут полностью взять под свой контроль все региональные партийные организации, не допуская на подвластной территории даже дозированной свободы массовой информации.

По мнению автора, наиболее отличается в этом плане губернатор Кемеровской области А. Тулеев. На Форуме народов Юга России Р. Кадыров прямо заявил журналистам, что считает тех, кто использует свое конституционное право на публичные мероприятия «врагами России» и будь его воля, он отправил бы их организаторов в места лишения свободы¹¹³.

Исследователи отмечают, что статус губернатора в царской России зависел от того, в какую губернию его посылают служить.

¹⁰⁹ См.: История Франции. – СПб.: Евразия, 2008. – С. 304.

¹¹⁰ См.: Там же. – С. 315.

¹¹¹ См.: Там же. – С. 316.

¹¹² Блинов И. А. Указ. соч. С. 202.

¹¹³ См.: Рамзан Кадыров раскритиковал российскую оппозицию. – URL: <http://www.aif.ru/society/news/108699> (дата обращения: 12 июня 2014 г.).

На первое место выдвигалась вторая столица империи. Хозяин этой губернии был особо приближен к императору¹¹⁴. Сегодня (2014 г.) так же губернатором второго города империи Санкт-Петербурга является старый знакомый Правителя Г. Полтавченко. Л. М. Лысенко отмечает, что чем-то вроде ссылки было назначение в восточные губернии¹¹⁵. В ряд беднейших регионов сегодня назначаются губернаторы из партий оппозиции (Кировская, Читинская области).

В царской России пытались бороться с произволом и коррупцией губернаторов, поэтому вводили в провинциях коллегиальное правление¹¹⁶, которое на деле не осуществлялось¹¹⁷. В России открыто внедряется **принцип единоначалия**, что не может не способствовать коррупции. «Как свидетельствуют современники, казнокрадство, мздоимство, взяточничество являлись массовым, обычным явлением не только для чиновников местного аппарата, но и для самих губернаторов», – пишет А. Манько о царском периоде развития Российской империи¹¹⁸. Естественно, мы можем только догадываться, насколько коррупция является нормой жизни современной России. Управлять коррупционерами легче, чем совершенно честными людьми. Они более послушны.

При отсутствии автономии регионов, их процветание в значительной степени определяется личными качествами присланных из метрополии наместников.

Развитие Новороссии исследователи связывают с деятельностью генерал-губернатора М. С. Воронцова, который приложил много энергии, знаний для освоения пустынных земель, развития черноморской торговли. «Именно ему была обязана своим процветанием Одесса, которую князь превратил в крупнейший промышленный город»¹¹⁹.

То же можно сказать о развитии провинций современной России. Процветание Белгородской и Калужской областей связывают не с их местными сообществами, а с патерналистской политикой наместников Правителя.

В. Э. Шляпентох сравнивает положение наместников Правителя в современной России с положением феодальных баронов: «Руководители регионов – это автократические правители, назначенные президентом и почти полностью игнорирующие демокра-

тические принципы. Они управляют регионами, как вотчинами, в таком же авторитарном стиле, в каком Путин управляет страной»¹²⁰.

С момента возникновения министерств (начало XIX в.), в Российской империи развивается **отраслевое управление** (через соответствующие министерства) частями империи. Каждое министерство создало свою «вертикаль»¹²¹. Представители разных министерств в провинциях начинают теснить губернаторов. Сегодня эта практика еще более усилилась. Сегодня наместник Правителя России, в отличие от царского губернатора, не ведает полицией безопасности во вверенном ему регионе, как в конце XIX в. За повсеместным точным исполнением законов следит прокуратура. Глава региона сегодня, в отличие от губернатора конца XIX в.¹²², лишен функции надзора за всеми должностными лицами гражданских ведомств. Этот надзор и координацию их деятельности осуществляет наместник Правителя в имперском округе (федеральный округ). Сегодня имперских чиновников, напрямую подчиненных министерствам и ведомствам, в регионах России гораздо больше, чем чиновников, подчиненных главе региона.

Некоторую самостоятельность в формировании ведомственных имперских структур имеют национальные провинции.

В 2009 г. из Дагестана изгнали В. Радченко, присланного из Москвы для работы на должности начальника Управления Федеральной налоговой службы. По его словам, его похитили двое неизвестных с оружием и потребовали, чтобы он покинул регион. При этом перед зданием налоговой службы собралась толпа лезгин, требовавших назначения на эту должность их представителя Р. Рамазанова. Президент Дагестана сказал: «Здесь не будет работать Радченко, а будет тот, чья кандидатура будет согласована в установленном порядке»¹²³.

Значительную роль в контроле за региональными элитами играют **органы прокуратуры**. Они следят за соответствием регионального законодательства имперскому законодательству.

А. Гитлер, придя к власти, в первую очередь установил имперский контроль над земельными правительствами, полицией и юстицией¹²⁴.

¹²⁰ Шляпентох В. Э. Современная Россия как феодальное сообщество. Новый взгляд на постсоветскую эру. – М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2008. – С. 204.

¹²¹ См.: Лысенко Л. М. Указ. соч. С. 125.

¹²² См.: Ст. 292 т. II Свода законов Российской империи 1892 г. издания // Алексеев А. А. Русское государственное право. – М.: Тип. О-ва распространения полезных кн., 1897. – С. 514.

¹²³ См.: Вышел на федеральный уровень // Эксперт. – 2009. – № 7. – С. 12.

¹²⁴ См.: Патрушев А. Указ. соч.

¹¹⁴ Лысенко Л. М. Указ. соч. С. 122.

¹¹⁵ Там же. С. 123.

¹¹⁶ Андреевский И. Указ. соч. С. 107.

¹¹⁷ Блинов И. А. Указ. соч. С. 207.

¹¹⁸ Манько А. Указ. соч. С. 195.

¹¹⁹ См.: Там же. С. 200.

Благодаря тому что региональные элиты не могут удержаться от нарушения законов, у метрополии всегда имеется возможность надавить на них с помощью угрозы возбуждения уголовного дела или реализации этой угрозы. Важнейшую роль в реализации этого инструмента управления регионами играют органы Федеральной службы безопасности, Следственного комитета России.

Чеченская война конца XX – начала XXI в. убедительно показала, что имперские власти готовы идти на любые жертвы среди населения для удержания территорий провинций под своим контролем. Сегодня удержать кавказские регионы в повиновении не удастся без помощи **вооруженных сил**. Здесь имперский характер России проявляется наиболее ярко.

Для управления Сибирью в 1607 г. в Московском царстве был создан Сибирский приказ. Сегодня Правитель решил восстановить старую практику управления группами провинций через **территориальные министерства**. Своим указом он создал Министерство РФ по Дальнему Востоку¹²⁵ и Министерство России по Северному Кавказу.

Ст. 59 «Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г. гласит: «Государев Наместник, или Генерал-Губернатор (Главнокомандующий Правитель, или Губернатор, Поручик Правителя, или Вице-Губернатор (Обер-Полицеймейстер) определяются от Императорского Величества»¹²⁶.

В Основной закон страны следует записать: «Управление империей осуществляется через наместников Правителя, назначаемых или утверждаемых Правителем и через чиновников Правительства России».

2.2.2. Представительные органы в регионах

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.¹²⁷ в губерниях Российской империи были сформированы органы губернского земского самоуправления. Сегодня в регионах также сформированы свои органы власти, наличие которых не означает переход к федерализму. В Российской империи царского периода губернские органы самоуправления обладали **большой властью**, чем региональные органы так называемых субъектов Федерации сейчас.

¹²⁵ О структуре федеральных органов исполнительной власти : ст. 7. Указа Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

¹²⁶ ПСЗ. – № 14392.

¹²⁷ Полное собрание законодательства Российской империи. – Т. XXXIX. – № 40457.

Представительным органом губернского земского самоуправления в царской империи было губернское земское собрание. В основном (как и сейчас представительные органы в регионах), оно состояло из представителей имущих групп населения губернии: помещиков, промышленников и купцов. В начале XX в. **имущие региональные элиты обладали большей независимостью от государства**, чем сейчас. Дворяне губернии выбирали своего председателя, который и председательствовал в губернском земском собрании. После 1906 г. в России возник ряд правых партий, объединявших имущие группы населения. Важнейшую роль играла Партия конституционных демократов (кадеты). Император проигнорировал предложение создать подконтрольное ему партеобразное объединение бюрократии и ее клиенты. В результате губернские земские собрания, наполненные представителями имущих региональных элит, являлись реальной политической силой, способной отстаивать интересы региона, вступать в конфликт с имперской бюрократией.

Генерал-губернатор Санкт-Петербурга Н. В. Левашов не нашел общего языка со столичными земцами, и земское собрание было закрыто «за возбуждение недоверия к правительству»¹²⁸.

В современной России региональные элиты еще очень слабы. Большая их часть является клиентелой бюрократии. Они не имеют своих правых партий и вынуждены вступать в партеобразное объединение бюрократии. Аппарат этого объединения, подчиняющийся главе региона и Правителю России, ставит под свой контроль представительные органы регионов. Они оказываются **послушными орудиями в руках Правителя и его наместников**. Из законотворческих они превращены в законорегистрационные органы при главе региона.

Председатель Московской городской думы откровенно заявлял, что депутаты Думы «законодательно обеспечивают правительство»¹²⁹.

П. «б» ч. 1, 2, 2.1 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» позволяет наместнику Правителя России **распустить представительный орган** региона, но автору не известно ни одного случая, когда к этой мере приходилось бы прибегать. До сих пор представительные органы

¹²⁸ См.: Васькин А. Московские градоначальники XIX века. – М. : Молодая гвардия, 2012. – С. 235.

¹²⁹ См.: Постановка глубокого одобрения // Коммерсантъ. – 2010. – 19 октября. – С. 1.

региона являлись «карманными» и к ним не приходилось применять предусмотренные законом санкции.

Сегодня экономика России более монополизирована, чем в начале XX в. Крупные, в том числе государственные, монополии хозяйничают в регионах. С их участием Правительство назначает заместников в регионы. Они же формируют региональные представительные органы. Связанные с бюрократией метрополии крупные монополисты поддерживают имперское государственное устройство России. Региональные предприниматели, стремящиеся к самостоятельности региона, не в состоянии противостоять им.

В некоторых регионах, где местные предприниматели окрепли, глава региона вынужден вступать с ними в соглашение. Там можно говорить об ограничении власти заместника Правительства в регионе и возникновении **дуализма власти**. Но это дуалистические монокрапии, а не республики.

Сегодня **верноподданничество** в России более прочно, чем в начале XX в. Тогда Император отказывался решать земельный вопрос и крестьянство поддерживало оппозиционные партии. Это сказывалось на результатах выборов в представительные органы власти. Сегодня культ личности Правительства достиг таких высот, что большинство избирателей вверяет свою судьбу в руки Правительства. Оно послушно отдает свои голоса в поддержку присланного Правителем заместника, депутатов созданного Правителем партеобразного объединения и так называемого Общероссийского народного фронта. Большинство населения России сегодня поддерживает имперскую форму организации власти в стране и даже не знает, что такое федерация.

В 2014 г. «Единая Россия» имела большинство во всех представительных органах провинций. Это заслуга Администрации Президента РФ, которая осуществляет контроль за выборами в регионах, региональной бюрократии, включая тщательно подобранных членов избирательных комиссий. Набор средств, обеспечивающих проведение управляемых выборов в органы власти, был описан ранее. Оппозиционные партии снимают с выборов путем тщательной проверки подписей в ее поддержку. На кандидатов от оппозиции оказывается административное давление. Часто их принуждают отказаться от борьбы или предлагают им должности в государственном аппарате. Оппозиционные партии не допускаются к региональным каналам распространения массовой информации, и они не могут довести до сведения граждан свои программы.

Отделения «Единой России» в большинстве провинций подчинены заместникам Правительства. Через депутатов от «Единой России» они управляют представительным органом региона.

В Свердловской области в 2011 г. губернатор фактически назначил главу представительного органа региона. Депутаты «Единой России» возмущались, но волю начальника выполнили¹³⁰.

Имперские власти навязывают регионам удобную для них **систему выборов представительных органов власти**. В частности, ч. 4 ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» навязывает всем провинциям смешанную систему выборов в представительные органы власти. Половина мест в них распределяется по партийным спискам. «Единая Россия», как организация чиновников, имеет свои подразделения во всех уголках страны, где есть государственные чиновники. При зачаточном состоянии развития партийной системы страны, в большинстве регионов у нее нет конкурентов. Кроме того, эта организация имеет централизованный характер. Список кандидатов в депутаты провинций составляется с учетом мнения ее центрального аппарата. Поэтому эта организация является агентом влияния центра в регионах. Централизованный характер управления имеют и другие большие партии России. С их помощью провинциям так же навязывается воля центра. Мажоритарная система выборов, в условиях, когда региональные партии в России запрещены, обеспечивала бы большую самостоятельность региональных элит.

Сложившаяся система формирования органов власти в регионах современной России похожа на ту, что имела место в СССР. Там роль заместника метрополии играл первый секретарь регионального отделения коммунистической партии. Он утверждался на пленуме регионального отделения партии (формально выбирался) и формировал под себя управляемые партийные и советские органы, в том числе организовывал «выборы» территориальных представительных органов власти (Советов).

Губернское земское собрание в Российской империи обладало более широкими **полномочиями**, чем представительный орган в регионе сейчас. Оно формировало ответственный перед ним коллегиальный исполнительный орган – губернскую управу. Таким образом, как в парламентской республике, представительный орган в лице земского собрания формировал ответственный перед ним исполнительный орган (правительство). С помощью своего исполнительного органа земское собрание губернии обеспечивало исполнение своих решений. Сегодня Конституционный Суд РФ за-

¹³⁰ См.: Плюснина М. Спикера не выбирают // Коммерсант-Урал. – 2011. – 10 декабря. – С. 3.

претил регионам создавать такую форму организации власти¹³¹. В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» исполнительный орган власти региона формирует наместник Правителя и от его воли зависит, будут ли решения представительного органа власти региона исполняться. По своему отношению к представительному органу, правительство провинции сегодня больше похоже не на губернскую управу начала XX в., а на губернское правление при губернаторе этого же периода.

Царский губернатор в конце XIX в. мог приостановить исполнение постановления губернского собрания только в ряде предусмотренных законом случаев (ст. 83 Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.)¹³². Сегодня без подписи наместника Правителя 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»).

Таким образом, сегодня власть наместника Правителя по отношению к представительному органу власти региона шире, чем у губернатора в Российской империи начала XX в.

*Представительные органы в России похожи на советы (conseil general) во Франции, которые больше обсуждают, чем решают*¹³³.

В Основной закон России следует записать: «Население метрополии, провинций и подвассальных территорий в ходе управляемых имперской бюрократией выборов формирует представительные органы власти, подконтрольные наместникам Правителя. Они осуществляют помощь наместникам Правителя в управлении населением».

2.2.3. Наместники в имперских округах

Для контроля за губернаторами «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» от 7 (18) ноября 1775 г. вводили должность Генерал-губернатора (Главного командующего или Государева Наместника) (ст. 81–93)¹³⁴. Под его надзор подпадало несколько губерний. Сегодня место генерал-губернаторов заняли так

¹³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Вестник КС РФ. – 1996. – № 1.

¹³² Полное собрание законодательства Российской империи. – Отд. 1. – Т. X. – № 6927.

¹³³ См.: Блинов И. А. Указ. соч. С. 222.

¹³⁴ Полное собрание законодательства Российской империи. – № 14392.

называемые полномочные представители Президента РФ в федеральных округах¹³⁵. Сходство между генерал-губернаторами царской России и полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах признают некоторые исследователи¹³⁶.

Сегодня Правитель России не может эффективно управлять 85 наместниками в регионах. Поэтому страна разделена на 9 имперских округов, которые возглавляют указанные **полномочные представители Президента РФ в федеральных округах**.

*При Николае I в России было десять генерал-губернаторов*¹³⁷.

По «Инструкции генерал-губернаторам» от 29 мая 1853 г. генерал-губернатор – лицо, облеченное доверием Императора, независимое от высшего управления, стоящего наравне с министрами. Он мог делать доклад лично Императору и получать от него высочайшие повеления¹³⁸. Такое же положение у наместников Правителя современной России в имперских округах.

Конечно, **полномочия современных наместников в имперских округах** не совсем совпадают с теми, что были у генерал-губернаторов.

*Ст. 81 «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» указывала: «Государев Наместник не есть Судья, но оберегатель Императорского Величества изданного узаконения, ходатай за пользу общую и Государеву, заступник утесненных и побудитель безгласных дел»*¹³⁹. Вводя должность генерал-губернатора, «...Императрица Екатерина II желала, чтобы ответственность по управлению губернией лежала на губернаторе, а генерал-губернатору хотела предоставить пост наблюдения, надзора за тем, чтобы предписанные начала управления достигали действительного осуществления. В учреждении о губерниях 1775 г. предметы ведения этих двух начальников не могли потому разделиться, деятельность их не получает ясного разграничения. Должность генерал-губернатора является высшей административной инстанцией в губернии, наблюдающей и проверяющей губернатора»¹⁴⁰. Генерал-губернатор должен был направить

¹³⁵ О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе : Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

¹³⁶ См.: Ерохина О. В. Указ. соч. С. 114.

¹³⁷ См.: Манько А. Указ. соч. С. 193.

¹³⁸ См.: Там же.

¹³⁹ Полное собрание законодательства Российской империи. – № 14392.

¹⁴⁰ Андреевский И. Указ. соч. С. 125–126.

действия местных администраторов к соглашению их с желаниями высшего правительства¹⁴¹.

Эта же главная идея, кажется, лежит во введении института наместников Правителя в имперских округах. Ст. 5. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» гласит: «Основными задачами полномочного представителя являются: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации»¹⁴². На Конституцию и законы они могут не обращать внимание.

*Представитель Правителя в Уральском, а затем Северо-Западном имперском округе Н. Винниченко в своем открытом выступлении заявил, что «он подчиненный одного начальника». Он также назвал себя «солдатом и чиновником, который работает там, где скажут»*¹⁴³.

Л. М. Лысенко отмечает, что «нигде генерал-губернатор не ограничивал свою деятельность надзором за законностью. Он неизбежно занимался **непосредственным управлением**, дублируя функции губернатора и превращая последнего в полностью зависимый от него институт»¹⁴⁴. Ограничиться наблюдением положения дел в имперских округах не могут и современные наместники Правителя. По мнению автора, в современной России полпреды Президента РФ фактически **берут на себя функции высших органов власти** в имперских округах, диктуя решения законодательным, исполнительным и судебным органам регионов.

Высочайше утвержденная инструкция генерал-губернаторам от 29 мая 1853 г. расширила полномочия этих чиновников. Она предписывала им самим «устранять все, что не согласно с видами правительства, ибо виды правительства известны ему, как лицу, облеченному полным доверием Государя Императора»¹⁴⁵. В. Сурков в 2011 г. заявлял: «... работа полпреда связана со всеми направле-

ниями деятельности президента – от роста тарифов, военных учений до внешней политики»¹⁴⁶.

*При полпреде Президента РФ П. Латышеве была создана комиссия по судебной-правовой реформе, которая рассматривала ход этой реформы в округе. П. Латышев ставил перед исполнительными органами региона задачу по исправлению ситуации с реализацией судебной реформы*¹⁴⁷.

*Заняв пост наместника Правителя в Северо-Западном имперском округе, В. И. Матвиенко взялась за решение социально-экономических проблем Республики Коми. Она начала давать указания главе провинции, его правительству, устроила разнос имперским чиновникам*¹⁴⁸.

Население также признало имперских наместников в округах за высшую административную власть.

*Только за первый квартал 2003 г. в аппарат уполномоченного по Уральскому федеральному органу поступило около 4 тыс. обращений. Люди выпрашивали у имперского наместника жилье и улучшение коммунальных услуг (17,8 %), жаловались на суды (10,2 %), выпрашивали какие-то социальные блага (9,9 %) жаловались на органы юстиции, адвокатуру, арбитраж, нотариусов (7,8 %)*¹⁴⁹.

Генерал-губернаторы при царях часто должны были выполнять военные функции, бороться с освободительным движением во вновь присоединенных колониях. Сегодня на наместников Правителя в имперских округах возлагается обязанность координировать работу федеральных и региональных органов власти по противодействию терроризму и преступности¹⁵⁰. Глава Администрации Президента РФ С. Б. Иванов сказал, что полпредства перед выборами губернаторов должны выполнять новую функцию: «контролировать политические процессы»¹⁵¹. Именно они должны обеспечить успешность проведения плебисцитов доверия наместникам Правителя в провинциях.

¹⁴⁶ См.: Плюснина М. Владислав Сурков оценил любовь к земле // Коммерсантъ-Урал. – 2011. – 21 сентября. – С. 8.

¹⁴⁷ См.: Владимиров А. Суд приняли на проходной // Российская газета – Урал. – 2003. – 25 апреля. – С. 22.

¹⁴⁸ См.: Пермьский С. Матвиенко на Севере // Российская газета. – 2003. – 10 апреля. – С. 9.

¹⁴⁹ См.: Власов Б. Обращаются за помощью // Российская газета. – 2003. – 11 апреля. – С. 23.

¹⁵⁰ См.: Граник И. Быстро собираетесь и выезжаете на место // Коммерсантъ. – 2011. – 25 февраля. – С. 2.

¹⁵¹ См.: Плюснина М. Все мы начинали с заводов // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 5 июня. – С. 12.

¹⁴¹ См.: Андреевский И. Указ. соч. С. 126.

¹⁴² О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 07.09.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – 15 мая. – № 20. – Ст. 2112.

¹⁴³ См.: Пушкарская А. Николай Винниченко поборется за мир между элитами // Коммерсантъ. – 2011. – 13 сентября. – С. 2.

¹⁴⁴ Лысенко Л. М. Указ. соч. С. 127.

¹⁴⁵ См.: Андреевский И. Указ. соч. С. 128.

Обычно признаются большие заслуги наместников Правителя в имперских округах в деле устранения автономии провинций. Они превратили губернаторов-политиков в чиновников, послушно исполняющих указания Правителя. Они привели законодательство провинций в полное соответствие с имперским, фактически устранив действие ст. 72 и 73 Конституции РФ. Кое-где они сами занялись законотворчеством.

Полномочный представитель Президента РФ в Сибирском федеральном округе А. В. Квашинин поставил перед администрацией регионов задачу: «Ни один глава муниципального образования не должен вступать в должность с 1 января 2006 г. без свидетельства о повышении квалификации объемом не менее 72 часов»¹⁵².

П. Латышев считал, что «одна из приоритетных задач аппарата полпреда состоит в создании законодательных и практических условий для привлечения иностранных инвестиций»¹⁵³.

Деятельность современных генерал-губернаторов (принимаемые решения) в основном не документируется, что позволяет им творить произвол, не обращая внимания на Конституцию и законы. В свое время Д. А. Медведев говорил, что полномочные представители Президента РФ должны работать без лишнего бюрократизма¹⁵⁴. Вместе с тем, доказать незаконность и обжаловать решения полпредов в силу их тайности нет возможности. Деятельность имперских наместников в округах остается **вне общественного контроля**. За последствия реализации их решений отвечают региональные органы, которые вынуждены придавать этим решениям форму собственных властных предписаний.

В советский период так управляли страной партийные чиновники. Они отдавали устные распоряжения, а отвечали за их результаты государственные органы.

С момента своего появления наместники Верховной власти в имперских округах превратились в начальников, перед которыми вынуждены были **отчитываться главы регионов**¹⁵⁵. Д. А. Медведев требовал, чтобы полномочные представители Президента

¹⁵² См.: Подготовка кадров для муниципальной службы и муниципального управления // Чиновник. – 2006. – № 1. – С. 9.

¹⁵³ См.: Как привлечь инвестиции // Российская газета – Урал. – 2003. – 25 апреля. – С. 21.

¹⁵⁴ См.: Граник И. Вы не должны превратиться в прокуроров // Коммерсантъ. – 2011. – 3 августа. – С. 2.

¹⁵⁵ См.: Котикова Н. Конституционный парадокс // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. – 2000. – № 2. – С. 110–111.

РФ оценивали эффективность работы местных властей и федеральных ведомств с инвесторами, а затем делали оргвыводы. В 2011 г. в округах были созданы аппараты уполномоченных по инвестициям¹⁵⁶.

В некоторых регионах возникают конфликты между главами регионов и наместниками Верховной власти в имперских округах.

К наместникам в имперских округах, а не к губернаторам обращаются за содействием в их деятельности и иностранцы.

Принц Великобритании Майкл Кентский обращался к полномочному представителю Президента РФ в Уральском федеральном округе, а не к губернатору с просьбой содействовать организации в Екатеринбурге старта ралли старинных автомобилей. П. Латышев ответил, что готов оказать содействие данному проекту»¹⁵⁷.

Можно предположить, что наместники Правителя в имперских округах **действуют на основании устных указаний Правителя**, не связанных нормативными актами (официальными Указами Президента РФ, законами и Конституцией).

Ряд проблем из XIX в. перешли по наследству современной России. По-прежнему возникают трудности в сохранении Кавказа под властью Москвы.

М. С. Воронцов был назначен наместником на Кавказе с неограниченными полномочиями»¹⁵⁸. Полномочный представитель Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе А. Хлопонин, в отличие от иных наместников, являлся одновременно заместителем Председателя Правительства РФ. В отличие от князя М. С. Воронцова, ведение военных действий на Кавказе не входило в полномочия А. Хлопонина. Этим занимались силовые ведомства. Однако в мае 2014 г. на должность полномочного представителя Правителя на Кавказе был назначен С. Меликов, который до этого был командующим объединенной группировкой Внутренних войск МВД на Северном Кавказе. Его полномочия будут явно отличаться от полномочий А. Хлопонина.

Иногда Верховная власть официально наделяет своих наместников в имперских округах административными полномочиями. Полномочный представитель Президента РФ одновременно получает должность в Правительстве РФ.

¹⁵⁶ См.: Граник И. Указ. соч.

¹⁵⁷ См.: Павлов А. Петр Латышев поддержал принца Майкла Кентского // Российская газета. – 2003. – 16 апреля. – С. 4.

¹⁵⁸ См.: Манько А. Указ. соч. С. 202.

Вновь следует вспомнить, что Россия не является правовым государством. Поэтому **властные полномочия наместника** Правителя в имперском округе **определяются его личностью**, его связями с Правителем и чиновниками метрополии.

Очевидно, что положение представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе (с 2000-го по 2011 г.) Г. Полтавченко (старого знакомого В. В. Путина) было несравнимо с положением других наместников в имперских округах, которые не имеют постоянного «доступа к уху» Правителя.

А. Манько пишет: «Генералы, традиционно занимавшие должности генерал-губернаторов, были слабо подготовлены для осуществления административных функций, не говоря уже о типичном невежестве “блудителей верховной власти”, а также об их самодурстве»¹⁵⁹. Член Государственного Совета М. А. Корф в 1850 г. указывал на самовластное управление и презрение ко всякому законному порядку, коим отличался московский генерал-губернатор А. А. Закревский. Изменилось ли что-нибудь сегодня?

Иногда наместники Правителя в имперских округах берут на себя судебные функции.

*Например, был факт обращения к полномочному представителю Президента РФ в Уральском федеральном округе с просьбой посодействовать освобождению из-под ареста обвиняемого. Полпред дал распоряжение сделать это*¹⁶⁰.

Как и в царский период, часто сегодня наместники в имперских округах назначаются Правителем **из военных**.

А. Квашинин ранее занимал должность главы Генерального штаба Вооруженных Сил России; О. Сафонов был заместителем министра внутренних дел России; Н. Рогожкин ранее занимал должность первого заместителя главкома Внутренних войск МВД.

Другим источником кадров для наместников Правителя в имперских округах являются бывшие офицеры КГБ (Г. Рапота, Г. Полтавченко). Некоторые из них были старыми знакомыми Правителя (Г. Полтавченко, И. Клебанов) или членов его двора.

*Н. Винниченко, однокурсник Д. А. Медведева, в 2004 г. был назначен полномочным представителем Президента РФ в Уральском федеральном округе. В сентябре 2011 г. переведен на должность полномочного представителя Президента в Северо-Западном федеральном округе*¹⁶¹.

¹⁵⁹ См.: Манько А. Указ. соч. С. 194.

¹⁶⁰ См.: Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление. Круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 123.

¹⁶¹ См.: Пушкарская А. Указ. соч.

Император Рима мог назначить своего коня сенатором. Причуды Правителя России пока не так ярки.

*Своим наместником в Уральский федеральный округ он назначил И. Холманских, который ранее работал начальником цеха на одном из заводов Урала. Конечно, к нему в качестве заместителя был назначен бывший работник Администрации Президента РФ А. Колядин, который сопровождал Холманских в поездках. Он должен был консультировать Холманских и следить за его работой*¹⁶².

Наместники Правителя в имперских округах **отчитываются о своей деятельности** непосредственно своему хозяину или главе его Администрации.

*Например, в 2011 г. по вопросам развития инвестиционного климата в регионах наместники Правителя в имперских округах обязаны были раз в квартал направлять отчеты о проделанной работе в Администрацию Президента РФ и в Министертство экономического развития*¹⁶³.

Были случаи конфликта между чиновниками Администрации Президента РФ и имперскими наместниками в округах по поводу кандидатур на пост глав провинций¹⁶⁴. В последние годы Администрация Правителя существенно потеснила его наместников в имперских округах в деле подбора кандидатур на должности глав регионов¹⁶⁵.

Аппарат полномочных представителей Верховной власти в имперских округах является школой для подготовки верных центру управленческих кадров, которых можно использовать для руководства регионами.

*Например, С. С. Собянин работал первым заместителем полномочного представителя Президента в Уральском федеральном округе, а затем стал губернатором Тюменской области*¹⁶⁶.

В Основной закон страны следует записать: «Правитель осуществляет управление империей через своих наместников в имперских округах».

Россия достигла идеала описанного Н. Макиавелли: «...государь правит в окружении слуг, которые милостью и соизволением

¹⁶² См.: Мосеев В., Дрогаева Т. Игорь Холманских сыграет в партию // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 21 июня. – С. 12.

¹⁶³ См.: Граник И. Вы не должны превратиться в прокуроров ... С. 2.

¹⁶⁴ См.: Ерохина О. В. Указ. соч. С. 103.

¹⁶⁵ См.: Там же. С. 104.

¹⁶⁶ Собянин С. Курочка по зернышку клюет // Российская газета. – 2002. – 18 мая. – С. 3.

его поставлены на высшие должности и помогают ему управлять государством...»¹⁶⁷

Система управления территорией в России схожа с той, что введена в Эритрее. Там вся страна, помимо деления на провинции, разделена на 4 зоны, контроль над которыми осуществляют назначенные Президентом Эритреи (фактически пожизненным диктатором) генералы. Они отвечают только перед диктатором и находятся вне официальной системы административного управления страной¹⁶⁸.

2.2.4. Судебные органы

В отличие от Германской империи 1871 г.¹⁶⁹ современная Российская империя имеет **единую судебную систему**. Конституция РФ **не предполагает создания судебных систем регионов**. Судостроительство относится к ведению Российской Федерации (п. «о» ст. 71). Она устанавливает систему федеральных органов судебной власти, порядок их организации и деятельности (п. «г» ст. 71), устанавливает судебную систему Российской Федерации в целом, которая в силу ст. 118 (ч. 3) определяется исключительно Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами. В России нет верховных судов регионов, как в штатах Соединенных Штатов Америки.

Любое решение суда в регионе можно обжаловать в вышестоящих судебных инстанциях, выражающих общеимперские интересы. Судьи, согласно ч. 1 ст. 120 Конституции, подчиняются только федеральным законам. Можно это истолковать так, что конституции и законы субъектов Федерации для них юридически ничтожны.

Следует напомнить, что судьи в регионы назначаются Президентом РФ (п. «е» ст. 83 Конституции РФ).

Княжский суд стал вытеснять местное правосудие еще на этапе централизации Московского княжества, а затем в ходе зарождения Российской империи.

В Османской империи главный судья в судебном округе (каза) также назначался султаном¹⁷⁰.

Таким образом, законодательство регионов не обеспечивается судебной защитой. Суды являются защитниками имперских законов и служат приведению законодательства регионов в соответствии с этими законами.

¹⁶⁷ См.: Макиавелли Н. Указ. соч. С. 12.

¹⁶⁸ См.: Ogbazghi Petros B. Personal Rule in Africa: The Case of Eritrea // African Studies Quarterly. – 2011. – V. 11. – Iss. 2. – P. 6.

¹⁶⁹ См.: Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 103.

¹⁷⁰ См.: Глава 7. Османская империя ...

В Основном закон России следует записать норму: «В России создана единая имперская судебная система, обеспечивающая управление страной из единого центра».

2.3. Финансово-экономические средства управления регионами

То или иное государственное устройство страны определяется в значительной степени характером финансовых отношений. В федеративном государстве народы субъектов федерации через свои представительные органы сами распоряжаются денежными средствами своего бюджета, сформированного в основном за счет региональных налогов. В империи метрополия распоряжается всеми деньгами. Часть этих денег передается в провинции и расходуется под контролем имперских чиновников.

В современной России, ссылаясь на п. «з» ст. 71 Конституции РФ, власти метрополии **присваивают себе большую часть налогов**, собираемых в России¹⁷¹. Затем они перераспределяют полученные денежные средства между регионами, ставя их в полную финансовую зависимость от воли чиновников метрополии.

В России в начале XXI в. шла целенаправленная централизация государственных финансов, в результате которой доля федерального бюджета в консолидированном бюджете России увеличилась с 45 % в 1998 г. до 57 % в 2003 г. В 2004 г. она превысила 60 % и имеет тенденцию к дальнейшему повышению¹⁷².

Этому способствует структура экономики России. Значительная часть поступлений в имперский бюджет идет от **добычи и продажи нефти, газа, других полезных ископаемых**. Было бы несправедливо, если бы эти доходы полностью поступали в доход счастливых, на территории которых найдены эти полезные ископаемые. Метрополия берется обеспечить справедливое распределение доходов в стране. Населению объясняют, что благополучие богатых регионов создавалось всей страной в советский период. Поэтому никакого права на доходы у регионов нет. Все создавалось империей и должно ей по праву принадлежать¹⁷³.

Регионы делятся на те, что могут содержать себя, и те, которые нуждаются в помощи. Последних при современной налоговой

¹⁷¹ См.: Ерохина О. В. Указ. соч. С. 115–116.

¹⁷² См.: Варбомский Л. Россия: социально-экономические различия и политика федерального центра // Мир перемен. – 2005. – № 3. – С. 28.

¹⁷³ См.: Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. – 2001. – 17 февраля. – С. 4.

политике метрополии большинство. В соответствии с ежегодно принимаемым законом о бюджете России метрополия **отнимает у регионов-доноров значительную часть их доходов** и перераспределяет ее по собственному усмотрению между субъектами-реципиентами, т. е. одни лишаются своих прав на доходы, а другие их приобретают. Таким образом метрополия проводит политику «раскулачивания» богатых регионов. Официально это называется политикой выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Она мешает развитию как богатых, так и бедных регионов. Богатым нет смысла увеличивать свою доходную базу. Все равно все отберут. Бедные привыкают существовать за счет соседей. Им невыгодно развиваться, так как это лишит их направляемой из центра помощи.

*В 2014 г. лишь 4 региона могли сами обеспечивать свои расходы. За последние 8 лет в России вдвое сократилось число регионов-доноров*¹⁷⁴.

*На обещание Путина создать 25 млн дополнительных рабочих мест, В. Матвиенко воскликнула: «Но кто будет создавать? До регионов никто не доводил! За счет каких предприятий? – «Это должна быть инициатива из региона, – ответил Путин. – Пусть просят помочь в финансировании этих проектов, пусть приходят ко мне!»*¹⁷⁵. Вот так стимулируется попрошайничество.

Регионы – получатели дотаций, естественно, являются опорой власти метрополии. В обмен на дотации они поддерживают все мероприятия метрополии по поддержанию имперского порядка в стране. «Субъекты Федерации, нуждающиеся в федеральных субсидиях, – писал Р. Саква еще в 1999 г., – независимо от их политической ориентации, стремятся установить хорошие отношения с Кремлем, чтобы продолжалось поступление финансовых средств»¹⁷⁶. Способность губернатора решать проблемы региона зависит от федерального правительства: трансфертов, кредитов, субвенций, поступающих из центра. С их помощью можно легко привести в чувство самого ярого оппозиционера на этой должности, пишет В. Выжутович¹⁷⁷.

¹⁷⁴ См.: Примаков Е. Важнейшая проблема экономической политики // Российская газета. – 2014. – 21 мая. – С. 10.

¹⁷⁵ См.: Колесников А. Законоругатели // Коммерсантъ. – 2012. – 14 декабря. – С. 2.

¹⁷⁶ Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4. – С. 102.

¹⁷⁷ См.: Выжутович В. Партсостав без паровоза // Российская газета. – 2010. – 10 декабря. – С. 3.

В ответ на предложение М. Прохорова освободить Кавказ от налогов и убрать дотации В. Путин сказал, что это путь к полной утрате контроля над теми ресурсами, которые есть в регионе¹⁷⁸.

Наступление на бюджетные права регионов шло в России под прикрытием того, что не субъекты Федерации платят налоги, а население, проживающие в них. Поэтому все налоговые поступления должны поступать в федеральный (имперский) бюджет¹⁷⁹.

Провинции не свободны в распоряжении денежными средствами, которые поступают им по воле метрополии. Они всего лишь осваивают полученные ими деньги. Нормы федеральных (имперских) законов указывают, на какие нужды должны быть потрачены оставленные в регионе средства. Большая часть средств тратится на социальные нужды.

*В апреле–мае 2014 г. было приказано богатым регионам выделить из своего бюджета деньги на помощь Крыму. Никто не посмел ослушаться*¹⁸⁰.

Органы власти провинций хорошо понимают, что они играют роль иждивенцев. Под разными предложениями они реализуют дефицитный бюджет, набирают долги. Все понимают, что метрополия вынуждена будет погасить эти долги за свой счет.

*На 1 января 2014 г. общий долг регионов достиг 1,7 триллиона рублей. Кабинет министров обещал выделить им 125 млрд рублей для поддержки региональных бюджетов*¹⁸¹.

Власть региональных элит в представительных органах и региональных чиновников сводится к праву на расходование выделенных им денег. При отсутствии демократии (демократического контроля) эти средства бесконтрольно осваиваются клиентелой бюрократии.

В условиях имперских экономических отношений **населению провинции выгодно** поддерживать наместника, присланного из Москвы, способного лоббировать интересы региона в центральных органах власти, имеющего обширные связи в метрополии. Губернатор из числа оппозиции не сможет «выбивать дотации региону». Его провинция обрекается на бедность. Система распределения бюджетной поддержки (трансфертов) регионам позволяет выст-

¹⁷⁸ См.: Колесников А. Владимир Путин защитил кандидатское // Коммерсантъ. – 2012. – 6–7 февраля. – С. 2.

¹⁷⁹ См.: Христенко В. Указ. соч.

¹⁸⁰ См.: Нагорных И. Регионы-шефы поделятся бюджетами с Крымом // Коммерсантъ. – 2014. – 20 июня. – С. 2.

¹⁸¹ См.: Кузьмин В. Регионы в долгах // Российская газета. – 2014. – 22 мая. – С. 4.

раивать отношения фаворитизма. Заслужившие поощрения группы региональных лидеров получают помощь. Конфликтующие с центральными элитами группировки помощи не получают. «В таких случаях, когда деньги идут из центра, – пишет Б. Надеждин, – решающим качеством губернатора является способность эти деньги получать. Например, дает регион “Единой России” на выборах хороший процент – деньги исправно идут. Не дает – будут проблемы»¹⁸².

Экономической опорой метрополии является так называемая федеральная (лучше говорить имперская) **собственность на землю, недра и государственные предприятия**. Правитель России не похож на Иоанна Безземельного в Англии. Он может осчастливить какой-то регион, приняв решение построить в нем какие-то предприятия (иные объекты), а может поддерживать его нищее существование, не выделяя туда денег. В последнее время такими счастливыми стали Приморский край (постройка моста на остров Русский, университета на острове), Краснодарский край (постройка олимпийских объектов), Крым (создание на нем новой инфраструктуры). Естественно, регионам невыгодно попадать в немилость к Правителю, перечить его воле, отказывать в поддержке назначенному им заместителю.

Метрополия может господствовать на всей территории империи, ссылаясь на ч. 1 ст. 8 и ч. 1 ст. 74 Конституции РФ. **Крупные монополисты**, являющиеся клиентелой высших государственных чиновников, доминируют на всей территории страны, отнимают бизнес у региональных предпринимателей. Они в значительной степени влияют на характер выборов в представительные органы регионов. Крупные собственники являются опорой власти метрополии в регионах, не позволяют усилиться региональной буржуазии.

Положение Москвы как метрополии хорошо иллюстрируется распределением производимых в стране материальных благ. Страна живет за счет нефти и газа, производимого в Тюменской области. Но самый высокий уровень доходов имеет население Москвы, которая не производит почти никаких материальных благ. Где имперская бюрократия – там и деньги.

В Основной закон страны следует записать: «Финансовой и экономической основой Российской империи является концентрация денежных средств и права собственности на основные средства производства в руках имперского Правительства. Провинции получают денежные средства на решение отдельных задач, определенных в метрополии».

¹⁸² См.: Надеждин Б. Цена вопроса // Коммерсантъ. – 2013. – 27 февраля. – С. 7.

2.4. Централизация правового регулирования

2.4.1. Централизация нормативного регулирования

Власть метрополии над регионами обеспечивается с помощью централизованного правового регулирования. Этому способствует Конституция РФ. Она объявляет, что Россия является единым (целостным – ч. 4 ст. 4 и ч. 3 ст. 5 Конституции) и суверенным (ч. 1 ст. 4 Конституции) государством. Метрополия толкует Конституцию РФ в своих интересах, в том числе через Конституционный Суд РФ, **препятствуя самостоятельному законотворчеству в регионах**, требуя, чтобы все законы регионов соответствовали нормам, принимаемым в метрополии (широкое толкование ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ). Как уже отмечалось, почти все вопросы жизни регионов подпадают под действие ст. 71 и 72 Конституции РФ и регулируются метрополией.

Казалось бы, ст. 72 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. «...В настоящее время федеральный законодатель принимает федеральные законы, которые детально регулируют практически все сферы жизнедеятельности. При этом субъектам Федерации предоставляются минимальные права и возможности для экономического регулирования», – пишет Э. С. Юсубов¹⁸³.

Сегодня приняты меры к тому, чтобы **свести к нулю предмет исключительного ведения субъекта Федерации** (ст. 73 Конституции РФ). В этом, например, значительно преуспел ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Как уже отмечалось, метрополия лишила провинции права самостоятельно решать, какую систему выборов использовать при формировании своих представительных органов власти (ч. 4 ст. 4 ФЗ). Она решает за них, какое количество депутатов должно быть в их представительном органе (ч. 3 ст. 4)¹⁸⁴. Провинции лишились даже

¹⁸³ Юсубов Э. С. Модернизация федеративных отношений и субъекты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 25.

¹⁸⁴ Ст. 1 ФЗ «О внесении изменений в ст. 4 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» в связи с установлением требований к числу депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта

права самостоятельно решать, как будет называться глава региона и их представительные органы. Всем было предписано отказаться от названия «президент» (ч. 6 ст. 18 названного ФЗ)¹⁸⁵ и исключить из названий представительных органов слово «государственный» (ч. 2 ст. 4 названного ФЗ)¹⁸⁶. Сегодня Президент РФ утверждает перечень типовых государственных должностей, на которые имеют право субъекты Федерации (ст. 2.1 ФЗ)¹⁸⁷. Свою лепту в ограничение исключительного предмета ведения региона внес Конституционный Суд РФ. Московская городская Дума попыталась доказать, что вопросы архитектуры и градостроительства не названы в качестве предметов ведения Федерации или совместного ведения, а потому должны оставаться в ведении субъекта Федерации. Однако Конституционный Суд РФ решил расширенно истолковать ст. 72 Конституции РФ. Он указал, что эти вопросы являются частью вопросов земельного, лесного и водного законодательства, а поэтому относятся к совместному ведению¹⁸⁸. Уже в 1999 г. М. А. Краснов отмечал, что найти государственную функцию, принадлежащую только региону, согласно ст. 73 Конституции РФ почти невозможно¹⁸⁹.

Наступление на права регионов ведется под лозунгом обеспечения равных прав всем гражданам России. Нормы права, ограничивающие имперскую унификацию, объявляются ущемляющими права граждан других регионов и отменяются¹⁹⁰.

Российской Федерации от 05.04.2010 № 42-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – 12 апреля. – № 15. – Ст. 1738.

¹⁸⁵ ФЗ «О внесении изменений в ст. 18 ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”» от 28.12.2010 г. № 406-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 31 декабря. – С. 24.

¹⁸⁶ ФЗ «О внесении изменений в ст. 18 ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”» от 23.12.2010 г. № 376-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 27 декабря. – С. 13

¹⁸⁷ Ст. 6 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации в связи с принятием федерального закона “О противодействии коррупции”» от 25.12.2008 № 274-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – 29 декабря. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6229.

¹⁸⁸ Определение КС РФ от 1 декабря 2005 г. № 468-О // ВКС. – 2006. – № 2.

¹⁸⁹ Краснов М. Конституция России: заповедная территория или среда обитания // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 4. – С. 139.

¹⁹⁰ См.: Почему вертикаль нравится не всем // Российская газета. – 2001. – 7 апреля. – С. 3.

Конституция РФ запрещает регионам (кроме республик – ч. 2 ст. 66 Конституции РФ) принимать свои конституции на референдуме. Представительные органы регионов более управляемы со стороны центральной власти, чем население регионов. Через них центр может легко менять конституцию региона, делать ее сверхгибкой. Если бы она была принята на референдуме, то для ее изменения пришлось бы каждый раз убеждать население, что поправки в конституцию, инициированные сверху, необходимы. Естественно, бюрократия центра не желает иметь дело с населением региона.

Конституции и уставы регионов только имитируют их самостоятельность. Они просто дублируют положения Конституции РФ и имперских (федеральных) законов. Любые положения конституции или устава региона могут быть признаны неконституционными через Конституционный Суд РФ (п. «б» ст. 125 Конституции РФ), являющийся частью механизма имперской власти. Уставы и конституции провинций сегодня стали похожи на уставные грамоты московских царей¹⁹¹.

Центр терпит некоторые отклонения от единообразия в формировании и структуре органов власти регионов, особенно в национальных регионах. Но в царский период жизни Российской империи эти отклонения были еще большими. Как известно, свою конституцию имела Финляндия и какое-то время Польша. По своим адатам жили народы Кавказа.

Правовое регулирование в современной Российской империи централизовано сильнее, чем в Германской империи 1871 г. Там объединенные в империю государства могли иметь совершенно разную форму правления, от республики до абсолютной монархии¹⁹². В России повсеместно введена монархическая форма правления с сильным наместником Правителя и слабым представительным органом. Свою лепту в унификацию форм правления во всех регионах внес Конституционный Суд РФ. Он постановил, что организация власти в субъекте Федерации должна соответствовать организации власти на федеральном уровне¹⁹³.

¹⁹¹ См.: Чертков А. Н. Указ. соч. С. 54–56.

¹⁹² См.: Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 102.

¹⁹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации // СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

Государства, входящие в Германскую империю 1871 г., в отличие от так называемых субъектов Федерации России сохраняли право сношения с иностранными державами, назначать и принимать дипломатических агентов и заключать международные договоры¹⁹⁴.

Ст. 136 Конституции РФ гласит, что поправки к гл. 3–8 Конституции РФ могут вступить в силу только **после одобрения их органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации**. То, как быстро и без рассуждений представительные органы регионов одобряют принимаемые в Центре поправки к Конституции РФ¹⁹⁵, показывает степень подчиненности их метрополии.

Правитель пока не давал возможности проверить, будут ли провинции беспрекословно подчиняться приказам сверху об изменении их статуса и границ. Можно предположить, что большинство регионов не воспользуется своим правом на возражение (предусмотрено в ч. 5 ст. 66 и ч. 3 ст. 67 Конституции РФ).

Как было показано выше, Правитель беспрепятственно может отобрать у провинций право самостоятельно устанавливать у себя систему своих органов власти (закреплено в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ признал конституционной такую практику¹⁹⁶.

Как и в любой империи, в России действует право сильного. Пока были сильны регионы, они захватывали все новые сферы правового регулирования. Усиление центра резко сузило их полномочия.

В Основной закон России следует записать: «Метрополия осуществляет нормативно-правовое регулирование отношений внутри империи. Провинциям дозволяется осуществлять нормативное регулирование тех вопросов, на которые им укажет метрополия. Нормы, исходящие из метрополии, всегда обладают высшей юридической силой по отношению к нормам, принятым в провинциях».

¹⁹⁴ См.: Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 103.

¹⁹⁵ См.: Иванов М. и др. Поправки к Конституции почти одобрены // Коммерсантъ. – 2014. – 18 июня. – С. 2.

¹⁹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Вестник КС РФ. – 1996. – № 1; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

2.4.2. Индивидуальное регулирование

Чрезмерная централизация управления Россией не раз признавалась на высшем уровне.

В. Матвиенко на заседании Совета Федерации привела курьезный пример, когда лицензии на сбор, вывоз, утилизацию мусора выдают федеральные структуры, а планы ремонтов в больницах и закупки медоборудования регионам, на которые тратятся выделенные на это деньги регионов, приходится по полгода согласовывать в Минздраве¹⁹⁷.

Правитель вникает во все тонкости проблем развития отдельных провинций и дает им указания из Москвы, как решать те или иные проблемы. Он проверяет, приготовились ли отдельные регионы к отопительному сезону, завезли ли достаточно угля и мазута, каково качество построенного жилья для лиц, потерпевших от наводнения. Свои властные решения Правитель доводит до местных органов через такие индивидуальные акты, как поручения. Д. А. Медведев отмечал, что сегодня для принятия примитивных решений требуется созывать совещания с участием Президента¹⁹⁸.

Конечно, в значительной степени все это на самом деле лишь создание видимости того, что Правитель является «всевидящим и заботливым отцом». Региональные чиновники, видимо, легко обманывают Правителя. Да он и сам, для создания картинки благополучия своего правления, обманываться рад.

В империи вникать в дела провинций требуют от чиновников метрополии. «Чтобы заниматься вопросами, нужно врубаться в проблему, а значит, быть в тонусе – ездить, проводить мероприятия, быть в контакте с регионами, – говорил Д. А. Медведев. – Федеральное руководство, руководство правительства, ведомств и министерств, все те, от кого зависит принятие решений, обязаны быть на Дальнем Востоке регулярно¹⁹⁹».

¹⁹⁷ См.: Граник И. Федеральные полномочия делятся с трудом // Коммерсантъ. – 2011. – 22 сентября. – С. 2.

¹⁹⁸ См.: Елисеев И. Из Анадыря в Магадан // Российская газета. – 2008. – 25 сентября. – С. 2.

¹⁹⁹ См.: Там же.

§ 3. Меры по устранению самостоятельности регионов

3.1. Устранение участия регионов в имперском управлении

Нормы Конституции РФ дают населению регионов теоретическую возможность участвовать в решении общеимперских дел. Это население выбирает депутатов Государственной Думы (ч. 1 ст. 96). Региональные органы власти направляют в Совет Федерации своих представителей (ч. 2 ст. 95). Законодательные органы субъектов Федерации наделены правом законодательной инициативы на федеральном уровне (ст. 104 Конституции РФ).

Как было показано выше, Правитель России взял под свой **жесткий контроль выборы депутатов Государственной Думы**. Большинство депутатов Государственной Думы фактически назначается Администрацией Президента РФ через определение состава списка «Единой России» и других партий «Его Величества», а также через делегатов от контролируемого Администрацией Президента «Общероссийского народного фронта». Можно сказать, что депутаты Государственной Думы – это не представители населения регионов, а номенклатура Администрации Президента РФ. Конечно, переход от пропорциональной к смешанной системе выборов²⁰⁰ несколько ослабит власть метрополии, поскольку у Администрации Президента не будет возможности внимательно отслеживать выдвижение кандидатов по одномандатным округам. У региональных элит создается возможность протолкнуть в Государственную Думу своих представителей.

Выше было описано, как Администрация Президента РФ формирует **состав Совета Федерации**. Члены Совета Федерации давно не представляют регионы, а тоже являются номенклатурой Администрации Президента РФ.

Представительным органам регионов никто не мешает засыпать Государственную Думу РФ проектами законов. Они легко отвергаются депутатами Государственной Думы, если не отражают интересы империи.

3.2. Иные меры по подавлению автономии провинций

Регионы, согласно Конституции РФ, имеют **ограниченную международную правоспособность**. Им разрешают осуществлять международные и внешнеэкономические связи с другими государствами, участвовать в деятельности международных ор-

²⁰⁰ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : ФЗ от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740.

ганизаций²⁰¹. Международные связи осуществляются при согласии Правительства РФ. Принят ФЗ от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ»²⁰². Заключаемые регионами договоры с представителями других государств не должны противоречить имперскому законодательству. Заключенные соглашения не имеют статуса международных договоров. Регионы, с согласия Министерства иностранных дел РФ, вправе иметь свои представительства за рубежом и представительства зарубежных стран на своей территории. Эти представительства не имеют статуса дипломатических.

Привилегии имеют сильные национальные провинции.

*Татария в 2010 г. имела свои представительства в 6 странах СНГ и 8 – дальнего зарубежья*²⁰³.

Богатые регионы (Москва, Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Башкирия) имеют возможность брать займы за рубежом²⁰⁴.

Как уже отмечалось, большое значение для централизации управления страной имел **запрет создания региональных партий**. «Единая Россия» обеспечила объединение под контролем центра бюрократии страны. Даже оппозиция объединена в партии имперского характера, управляемые из Москвы.

Конституция РФ не предусматривает выхода провинций из-под власти метрополии. Сегодня введена **уголовная ответственность за пропаганду сепаратизма**. Очевидно, что Россия – это не добровольный союз народов. Даже если какому-то народу совершенно опостылеет жить под властью Москвы, у него есть только один путь к свободе – вооруженное восстание. Чечня попыталась пойти этим путем. Опыт показал, что Москва готова на любые жертвы среди населения для того, чтобы сохранить свою власть над всеми завоеванными когда-то землями. Она боялась потерять Чечню, поскольку справедливо полагала, что за ней могут последовать другие народы и империя развалится на части. Война в Чечне имеет прецедентный характер. Она показала, что жестокая военная кара настигнет любой народ, который замыслит выйти из-под власти Москвы.

²⁰¹ О международных и межрегиональных договорах (соглашениях) Свердловской области : закон Свердловской области // СЗ Свердловской области. – 1998. – № 7. – Ст. 450.

²⁰² См.: Российская газета. – 1999. – 16 января.

²⁰³ См.: Парад отречений // Коммерсантъ-Власть. – 2010. – № 33. – С. 27

²⁰⁴ См.: ХМАО в 2011–2013 годах не планирует привлекать заемные средства // Коммерсантъ-Урал. – 2011. – 20 августа. – С. 5.

Во время войны за независимость Чечни чеченцы показали хорошую боевую подготовку. Прошло более 10 лет со дня окончания войны, но чеченцев по-прежнему не берут в армию, что не позволяет им приобретать военные профессии.

В Основной закон России следовало бы записать: «Попытка выйти из-под власти Москвы является тягчайшим преступлением, ответственность за которое может быть наложено на все непокорное население региона».

§ 4. Причины сохранения имперского государственного устройства

Россия относится к государствам административного типа, реализующим в первую очередь **интересы класса бюрократии**. Господство этого класса обеспечивается за счет верховенства принципа строгой иерархии. 1990-е гг. хорошо показали, что усиление самостоятельности региональной бюрократии в России приводит к ослаблению власти бюрократического класса в целом. Региональные элиты вынуждены были искать поддержки у населения своего региона, допускать элементы республики и демократии. В конце концов, бюрократия осознала опасность такого развития страны и сплотилась вокруг Правительства России, поддержав укрепление имперских отношений в государственном устройстве вместе с монархией и авторитаризмом.

Класс бюрократии принимает **меры к тому, чтобы население регионов не стало народом**. Всячески поддерживается его политическая пассивность. Конституция РФ (ч. 2 ст. 66), например, запрещает регионам, в названии которых нет слово «республика», принимать свои уставы на референдуме.

Укрепление власти метрополии началось с приходом на должность Президента РФ В. В. Путина. Усиление реколонизации России продолжается²⁰⁵. Российская империя становится все более унитарной. На этом фоне постоянно идут разговоры о децентрализации власти²⁰⁶. Еще раз следует напомнить, что расширение полномочий региональных начальников не приведет Россию к федерации. Это, скорее, путь к феодальной раздробленности, каковая имела место в России в 1990-х гг., или децентрализованной империи. Передача части полномочий из центра наместникам в регионы Л. М. Лысенко называет деконцентрацией власти. При этом, наряду

²⁰⁵ См.: Каганский В. Невменяемое пространство // Отечественные записки. – 2002. – № 6. – С. 15.

²⁰⁶ См.: Граник И. Дмитрий Медведев выслушает претензии регионов // Коммерсантъ. – 2011. – 14 декабря. – С. 3.

с деспотией в центре, страна получает маленьких «деспотов» на местах²⁰⁷. Как уже отмечалось, для образования федерации необходимо, чтобы население регионов превратилось в народ, который будет использовать автономию на пользу своего развития. Федерация – это союз народов, а не удельных князей. Пока население регионов не стремится взять власть в свои руки. Оно предпочитает оставаться подданными Императора и возлагать на него ответственность за свою судьбу.

Как уже отмечалось, имперский характер внутреннего устройства России опирается на централизованно управляемое партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы, на имперские партии, на монополии, на имперские средства массовой пропаганды, на Русскую православную церковь.

В большинстве российских регионов (за исключением Чечни, Татарстана, Башкортостана) отсутствует **региональное самосознание**, нет ощущения единства народа, проживающего в регионе, наличия общего интереса. Область, край не воспринимается как самостоятельное государство в составе России. Люди верят в «московского барина», который подумает об их судьбе и защитит их от «воевод» в регионе. Поэтому население большинства регионов не только не сопротивляется унитаризации страны, но и поддерживает ее. Произвол региональной бюрократии во все времена заставляет население искать защиты от нее в метрополии, обращаясь с жалобами к правителю (царю, генеральному секретарю ЦК КПСС, Президенту). Далекого от них главу государства они никогда не видели и составляют представление о нем только по тому, что сообщают средства массовой пропаганды. Региональные элиты находятся рядом. Скрыть их злоупотребления властью труднее, чем еще большие злоупотребления этой властью в далеком центре. Поэтому чем дальше от столицы, тем вера в «доброе царя» крепче.

Имперские средства массовой пропаганды с удовольствием пишут о злоупотреблениях должностными полномочиями региональной бюрократии, поддерживая миф о том, что «царь добрый. Бояре на местах – супостаты».

Теоретики отмечают, что империи сохраняются до тех пор, пока элита метрополии **монополизирует в своих руках определенные ресурсы** («плавающие ресурсы»)²⁰⁸. Важнейшим для современной России является экономический ресурс метрополии. Россия процветает за счет природной ренты (прибыль, получаемая от продажи полезных ископаемых), которая присваивается метро-

²⁰⁷ Лысенко Л. М. Указ. соч. С. 128.

²⁰⁸ См.: Каспэ С. Указ. соч. С. 23.

полюй и затем распределяется между провинциями и подвассальными территориями, обеспечивая экономическую власть метрополии. Российская экономика продолжает оставаться не буржуазной, а редистрибутивной, хотя и не в такой степени, как советская.

Концентрация значительных финансовых ресурсов в метрополии и затем направление их на разработку и реализацию **крупных строительных проектов в регионах** (Владивосток, Сочи, Большая Москва – особенно строительство правительственных зданий, курортный кластер на Северном Кавказе, освоение Крыма) выгодно крупному бизнесу, состоящему при имперских чиновниках. Ему дают основные заказы на строительство, он получает на этом большие прибыли, в том числе «пилит бюджет».

Все империи выживали за счет подавления региональных элит. Империя Тан в Китае боролась со старой земельной аристократией. Она была отстранена от управления провинциями и заменена имперским чиновничеством. Чиновники, вплоть до уездных, назначались из центра²⁰⁹. Задачи современной Российской империи заключаются в **подавлении региональной и местной буржуазии**, принятии мер к недопущению ее к власти.

Поддержание имперских отношений обеспечивается **пропагандой**. Правитель и иные центральные органы власти заявляют о своих решениях расширить раздачу благ населению, а ответственность за раздачу перекалывают на руководство провинций²¹⁰. «Популярные политические решения провозглашаются обычно на вышестоящем уровне власти, а их реализация, в том числе финансирование, перекалывается на нижестоящие власти и бюджеты», – говорил Д. Козак²¹¹. На уровень регионов могут передаваться не обеспеченные финансовой базой полномочия. В результате, население смотрит на центр как на благодетеля, а на региональные органы власти – как на вредителей, не желающих выполнять приказы из Москвы.

В свое время Д. А. Медведев говорил, что главное – это финансирование каждодневных потребностей граждан, что в большей степени должно решаться на местах²¹².

²⁰⁹ См.: Китай. Управление империей // <http://radnuk.info/ros-pidrych-nuk/istoriya-stran/660-grafski/20053-kitaj-upravlenie-imperiej.html> (дата обращения: 13 апреля 2014 г.).

²¹⁰ См.: Юсубов Э. С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 38.

²¹¹ См.: Место местной власти // Российская газета. – 2003. – 3 апреля. – С. 5.

²¹² См.: Граник И. Дмитрий Медведев выслушает претензии регионов ...

Имперские отношения в России основаны на патернализме.

Весь 2013–2014 гг. Правитель напоминал, что он в своих майских указах (2012 г.) приказал выделить средства на рост благосостояния различных групп населения, но чиновники в регионах саботируют выполнение этих указов.

Не малое значение имеют **имперские традиции** России. С XIII в народы России входили в состав мощной империи Чингисхана, затем в Золотую Орду. На короткое время империя распалась, но уже в XVI в. части ее начинают воссоединяться (объединение Московского, Казанского и Астраханского княжества). В XVIII в. она возрождается в виде Российской империи, существующей в XX в. под названием СССР. В России не любят вспоминать, что она является наследницей империи Чингисхана, но не отрицают заимствования некоторых имперских традиций Византии.

Поддержка присоединения Крыма к России показала, что многие россияне ставят ценность сохранения России как империи выше ценностей демократии, республики, прав человека. Многие из них все еще жалеют о распаде Советской империи.

Метрополия господствует над периферией за счет втягивания в себя интеллектуальных ресурсов. Региональные и местные чиновники стремятся войти в группу имперских чиновников. Крупные фирмы считают необходимым иметь свой центральный офис в Москве. Сюда стремятся лучшие артисты, художники, поэты, композиторы, музыканты.

Особенно активно имперскую (великодержавную) идеологию в массы внедряет служивая интеллигенция. Она сама получает удовольствие от того, что приобщается к величию империи (имеет сильного хозяина) и распространяет эти чувства в массы.

Автор в душе надеется, что Российская империя постепенно, по мере формирования в стране гражданского общества, будет трансформироваться в федерацию. Отмечается, что такие попытки делали в свое время Османская Турция и империя Габсбургов²¹³. Но они оказались нереализованными. Эти империи распались.

²¹³ См.: Российская империя в зарубежной историографии. – М.: Новое издательство, 2005. – С. 20–21.

ГЛАВА 6

Управление населением на местах (Местное самоуправление)

§ 1. Источники муниципального права

Конституция РФ выполняет в реальном муниципальном праве в основном роль имитационного источника права. Все ее нормы имеют очень небольшое значение для регулирования общественных отношений. Большая их часть полностью декларативна. Они обращаются к несуществующему субъекту права – к местным общинам. Население на местах не желает и не способно воспользоваться теми правами, которые Конституция предоставляет ему.

В России также только имитируется соблюдение норм **Европейской хартии** местного самоуправления¹. К тому же она искажена при переводе на русский язык. Термин «местная власть», адекватный термину «муниципалитет», переведен на русский язык, как «органы власти». Таким образом, права общины, в русском переводе переданы местной бюрократии.

Важнейшим источником, содержащим реально действующие на местах нормы права, являются **правовые обычаи**. В соответствии с ними население передает все права по управлению местными делами местной и государственной бюрократии. Обычай неучастия в общественной жизни устраняет всякую возможность организации самоуправления на местах.

Роль сложившихся обычаев высока и в развитых странах мира. В США и Швейцарии, где местное самоуправление развито больше всего, их конституции ничего о нем не говорят. Все решают сложившиеся правовые обычаи.

Правовые обычаи России надежно нейтрализуют нормы Конституции РФ и законов.

Обычай единовластия приводит к тому, что глава региона и глава муниципалитета легко подчиняют себе местный представительный орган.

Решающее значение имеют **политико-правовые доктрины**, исходящие от Правительства и его окружения. В соответствии с доктриной бюрократического государства вся власть в стране, в том числе на местах, принадлежит бюрократии. На нее возлагается содержание населения, так же как фермер должен заботиться о своей скотине. Не всякое административное государство централизовано. Сегодня Верховная власть реализует доктрину «вер-

¹ СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

тикали власти», в соответствии с которой муниципальные органы встраиваются в иерархическую систему государственных органов.

Изменение законодательства о муниципальном управлении сегодня полностью определяется волей Правительства.

Создается впечатление, что российская бюрократия сегодня действует в соответствии с доктриной, сформированной когда-то С. Ю. Витте. Он писал, что «никакого дальнейшего расширения деятельности земству давать нельзя. Надо провести для него ясную демаркационную линию, не позволять ни под каким видом переступить эту линию, но вместе с тем надо возможно скорее озаботиться правильной и соответствующей организацией правительственной администрации, твердо памятуя, что кто хозяин в стране, тот должен быть и хозяином в администрации»².

Иногда правящая элита прибегает к использованию секретных доктрин. Наместники Правительства в провинциях с 2007 г. стали активно навязывать муниципалитетам отказ от выборов мэров крупных городов. Они намекали на то, что это делается в соответствии с Высочайшим соизволением³.

Большое значение для регулирования отношений на местах имеют **нормативные договоры**, заключенные между населением и бюрократическим аппаратом (общественный договор). По этому договору население отдает власть над собой местной и региональной бюрократии. Последняя, в свою очередь, обязана удовлетворительно содержать население: поддерживать на определенном уровне образование, здравоохранение, дороги, обеспечивать его теплом, электричеством, водоснабжением и т. д., подобно тому как фермер должен несколько раз в день кормить свою скотину, убирать за ней навоз, содержать ее в теплом хлеву и смотреть, чтобы она не болела и размножалась.

Регионы России могут очень сильно различаться между собой в зависимости от того, какого рода нормативные договоры имеются между главой региона и главами муниципального образования. Сегодня уже есть регионы, где глава региона не может полностью подчинить своей власти глав муниципалитетов. Главы крупных городских округов, опирающиеся на собственную команду (клику), местную бюрократию, буржуазию, интеллигенцию и часть населения, могут быть относительно независимы.

Местная и региональная бюрократия может создавать для регулирования отношений на местах **административные пре-**

² См.: Земское самоуправление в России, 1864–1918 : в 2 кн. – Кн. 2. 1905–1918. – М. : Наука, 2005. – С. 277.

³ См.: Городецкая Н. Мэров расставили по ранжиру // Коммерсантъ. – 2010. – 23 декабря. – С. 2.

цеденты. Ими являются, например, привлечение к уголовной ответственности глав муниципалитетов, конфликтующих с главой региона, исключение из «Единой России» за выдвижение своей кандидатуры на должность главы муниципалитета без разрешения властных органов квазипартии, введение режима наименьшего благоприятствования для предпринимателей, посмевших поддержать оппозицию местной бюрократии и т. д.

Значительную роль в регулировании отношений на местах имеют некоторые нормы **ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»** № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (в ред. от 27 мая 2014 г.)⁴ (деле ФЗ № 131). Этот закон явно неконституционен, так как наряду с общими принципами содержит нормы, подробно регулирующие организацию власти в муниципалитетах. Таким образом, как в полицейском унитарном государстве, Центр унифицировал организацию местного самоуправления в России. Он лишил население (действующую от его имени бюрократию) на местах и в регионах права самостоятельно определять характер местного самоуправления, постарался ясно определить вопросы местного значения и полномочия муниципалитетов и государственных органов. Закон указал, на какой территории должно быть организовано местное самоуправление. Он потребовал повсеместно ввести его на районном (в сельской местности) уровне, где оказались сконцентрированы бюджетные средства. Роль поселенческих общин (деревень) уменьшена. Закон подробно расписывает статусы муниципальных образований, структуру их органов власти, порядок их формирования и полномочия. Он пытается учесть все особенности разных поселений (вместо того чтобы дать возможность самим общинам решать, какое самоуправление им нужно).

В России, как в унитарном государстве, введена унификация организации местного самоуправления во всей стране, несмотря на то что жизнь в районах с преимущественно русским населением не похожа на жизнь северных народностей и народов Кавказа. В федеративных государствах нет такой унификации. В Германии и США в разных землях и штатах самоуправление организовано по-своему.

Конституция РФ предполагает, что муниципалитеты сами должны решать вопросы, которые за них урегулировал федеральный закон. Но в силу пассивности населения муниципалитетов, нормы Конституции РФ работать не могут. **ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»** № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г.⁵, в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ, да-

⁴ СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

⁵ СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

вал более широкие права бюрократии регионов. Но она использовала эти права для того, чтобы совсем устранить самостоятельность местной бюрократии. Центральная бюрократия, в борьбе с региональной, ликвидировала эту вольницу. Сегодня региональное законодательство мало задействовано в регулировании местной жизни. Его ограниченная роль закреплена в ч. 2 ст. 1 **ФЗ № 131**. В ней указано, что субъекты Федерации регулируют жизнь местных общин только в случаях, прямо указанных в федеральном законе.

Бюрократия Центра меньше боится местного самоуправления, чем региональная бюрократия. Поэтому ее власть менее опасна для развития местного самоуправления, чем власть региональных чиновников. Вот почему сложившееся соотношение федерального и регионального законодательства более приемлемо, чем закрепленное в Конституции РФ и существующее в других государствах (США, Швейцария, Австралия) преимущественное регулирование местных отношений на уровне законодательства регионов.

ФЗ № 131-ФЗ носит противоречивый характер. Часть его норм, декларирующих широкие права муниципалитетов, не работает вообще. Хорошо работают нормы, ограничивающие права муниципалитетов. Часто нормы **ФЗ** действуют формально. Создается вид, что его нормы реализуются.

Эксперты считают, что законодательство о местном самоуправлении, и в частности **ФЗ № 131-ФЗ**, ухудшили условия для попыток движения России к местному самоуправлению. Сегодня можно говорить о контрреформах в этой области, схожих с теми, что проводил Александр III в конце XIX в.

Неконституционным является Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г.⁶ Но при отсутствии давления на местную бюрократию снизу, он имеет определенную пользу. На основании отчетов местной бюрократии можно получить хотя бы смутное представление о положении дел на местах. Конечно, предоставляемые отчеты направлены, в основном, на лакировку действительности, «пускают пыль в глаза» населению.

Уставы муниципальных образований обычно пишутся под диктовку региональной бюрократии и не имеют того значения, которое им отводит Конституция РФ. В соответствии с ней, именно в уставе местная община должна определять порядок местной жизни. Там, где местная бюрократия сумела сплотить вокруг себя местную буржуазию и интеллигенцию, в уставах удается закрепить нормы, не согласованные с региональной бюрократией.

⁶ СЗ РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003.

В административных обществах **все осуществляется только с разрешения государства**, в том числе самоуправление на местах. Государство в своем законодательстве и неписаных нормах определяет, в каком объеме допустить самоуправление или децентрализацию, на какой территории, какие органы на местах позволяется создать и т. д. Региональная бюрократия обычно навязывает муниципалитетам одну из моделей организации власти на местах, которые дозволяются федеральным законодательством.

Ч. 3 ст. 44 ФЗ № 131 запрещает местным общинам принимать свой устав непосредственно, на референдуме. Он должен приниматься только представительным органом власти муниципалитета (за исключением поселков с населением до 100 человек). Это является нарушением основ Конституции РФ (ст. 3, 12) и отдельных ее норм (ст. 130, 131). С одной стороны, данное положение обеспечивает власть местной и региональной бюрократии, которая, как правило, подчиняет себе представительный орган. С другой стороны, это положение продиктовано целями технического свойства. Заставить людей прийти на референдум почти невозможно (нужна хотя бы пятидесятипроцентная явка избирателей, а собрать на голосование удается обычно не более 30 %). Во-вторых, решение, принятое на референдуме, можно отменить только с помощью нового референдума. Провести его очень трудно. Бюрократия не желает связывать свою волю мнением населения.

Ст. 131 (ч. 1) Конституции РФ указывает, что население муниципалитета самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. Это решение должно отражаться в уставе муниципалитета. Логично, что это решение должно быть принято на референдуме. Однако федеральный закон запрещает это делать. Региональная и местная бюрократия (через устав, принятый местным представительным органом) навязывают населению такую структуру органов местного самоуправления, которая удобна для нее, а не для населения.

Фактически сегодня принять какой-то нормативный акт на местном референдуме невозможно. Инициативы населения, не согласованные с местной бюрократией, гасятся. Акты, необходимые региональной и местной бюрократии, она всегда может принять через подконтрольный ей представительный орган. В демократических странах в последние годы наметилась тенденция увеличения количества проводимых местных референдумов⁷. Россия к этой группе стран не относится.

⁷ См.: Таболин В. В., Корнев А. В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления. – М. : Формула права, 2000. – С. 61.

§ 2. Основы организации местной жизни

Ст. 12 Конституции РФ признает наличие в России местного самоуправления. По мнению автора, местного самоуправления в России нет. Есть только его имитация, а в некоторых местах очень слабые его ростки. Конституция объявляет местное самоуправление основой конституционного строя. Административный строй России не является конституционным. Его основой является власть бюрократии на местах.

Любое управление включает в себя ряд стадий, составляющих **управленческий цикл**:

1) установление целей, задач, путей, способов и методов их достижения. При самоуправлении это должна осуществлять сама община по предложению ее активной части (местных политиков, элиты);

2) реализация поставленных целей и задач. При самоуправлении оно осуществляется органами власти общины с активным участием членов общины;

3) контроль и надзор за реализацией целей и задач. При самоуправлении этим должны заниматься все члены общины. Им помогают сформированные общиной контрольные органы власти, средства массовой информации общины, общественные объединения. При политическом плюрализме местные политики борются за власть и ограничивают друг друга.

После оценки результатов деятельности, поставленные цели и задачи корректируются.

При **бюрократическом** типе государства, который существует в России, все названные управленческие функции на местах выполняет бюрократия. Зная состояние общества (как хороший фермер знает свою скотину), бюрократия Центра ставит основные цели и задачи по управлению населением. Бюрократия регионов и мест конкретизирует эти цели. Условия жизни и настроения населения постоянно изучаются. Основные цели и задачи при управлении муниципалитетом те же, что и у фермера. Необходимо, чтобы люди жили в тепле, нормально питались, были здоровыми, размножались и могли эффективно выполнять свои производственные функции. В отличие от скотины, людей надо развлекать: строить для них кинотеатры, театры, музеи и др. Конечно их нужно учить. Лошадь тоже не сразу соглашается ездить под седоком или везти телегу.

Начальник каждой колонии, до недавнего времени, создавал так называемый «актив» из самих осужденных, который помогал ему управлять колонией, прежде всего следить за порядком. В муниципалитетах так же часть населения привлекается местной бю-

рократией для исполнения задач, которые она ставит перед этим активом. При этом создается видимость демократизма в управлении муниципалитетом. Население привлекают в качестве помощников при реализации поставленных бюрократией задач. Поселенцев могут содержать в очень хороших условиях (как хороший хозяин ухаживает за своей скотиной). Это выдается за демократию.

Класс бюрократии России на словах признал местное самоуправление в качестве необходимого института, но создал надежные гарантии недопущения его появления на деле. Хотя, в силу недосмотра начальства, ростки этого самоуправления кое-где все же пробиваются.

Председатель Европейского клуба экспертов местного самоуправления Э. Маркварт в 2009 г. заявлял, что «никакого самоуправления в России нет, только государственное управление, общая тенденция – вертикализация, партизация и бюрократизация»⁸.

Итак, по мнению автора, в Основной закон страны можно записать: «Основой государственного строя России является власть бюрократии на местах».

2.1. Община или масса

Для возникновения местного самоуправления на деле нужен такой субъект права, как местная община. А. Токвиль писал: «... именно в общине заключена **сила свободных народов**. Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет»⁹.

Местная община, чтобы стать самоуправляемой, должна иметь **определенные свойства**.

1. Любое объединение, чтобы стать коллективным субъектом права, должно обладать определенной степенью **единства**. Население территории должно идентифицировать себя как «мы», оно не должно быть разобщено, атомизировано. Каждый должен воспринимать себя как часть общины (территориального сообщества, коллектива). Единство возникает при наличии **общего интереса** у общины, связанного с устройством жизни в поселении, с эффективным использованием коллективного имущества, с защитой от государственной эксплуатации.

⁸ Городецкая Н. Мэров лишили судебной перспективы // Коммерсантъ. – 2009. – 21 апреля. – С. 2.

⁹ Токвиль А., де. Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1992. – С. 65.

В современной России население, проживающее на определенной территории, не образует сообщества, способного стать субъектом муниципального самоуправления. Оно представляет собой неорганизованную массу, неспособную к самоуправлению (поселяне).

2. Люди в общине **осознают** а) необходимость своего объединения в самоуправляющийся союз, б) свои общие (коллективные) интересы, в) понимают необходимость совместных действий для их реализации, г) автономия от государства здесь рассматривается как ценность. Такое сознание обеспечивается политической культурой и с помощью свободных средств массовой информации. А. де Токвиль писал о местном самоуправлении в США: человек «признает для себя полезным союз с себе подобными»¹⁰. В Америке существует «общинный дух, который поддерживает общину и придает ей живительную силу»¹¹.

В России население настолько привыкло к патерналистским отношениям, что оно не желает принимать участие ни в каком местном самоуправлении. Оно добровольно передает власть над собой местной и государственной бюрократии: «правьте нами». Население готово принять модели зависимости, пишет М. Рожанский¹². По опросам социологов в России 60 % россиян не собираются принимать участие в решении местных проблем¹³. Люди инертны. Они в большинстве своем ждут, что кто-то и что-то изменит их судьбу. Налицо проявления иждивенчества, отсутствие социальной инициативы, деловой активности людей.

В демократических обществах право местного самоуправления рассматривается как естественное. В России **естественной является власть бюрократии**. «В России нет свойственного западному менталитету предубеждения против государства: что частное – то хорошо; что государственное – то плохо. Россия – страна государственнической политической культуры, а не культуры гражданского общества», – пишет Н. С. Тимофеев¹⁴. Д. Козак

¹⁰ Токвиль А., де. Указ. соч. С. 68.

¹¹ Там же.

¹² См.: Рожанский М. Реформа местного самоуправления: реализованные риски и отложенные возможности // Местное самоуправление: борьба за ресурсы, поиск ресурсов (сельские сообщества Прибайкалья). – М.: Московский общественный научный фонд; Иркутск: Центр независимых социальных исследований и образования, 2007. – С. 18.

¹³ См.: Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 3. – С. 145.

¹⁴ Тимофеев Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 19.

отмечает, что население России не заинтересовано в становлении местного самоуправления. «У нас произошла деполитизация граждан, и теперь они чуть ли не по каждому вопросу обращаются к центральным властям»¹⁵.

4. Община **способна** действовать организованно: а) выделять из своей среды ответственных представителей (местных политиков), б) формировать из их состава местные органы власти через свободные и честные выборы, в) осуществлять контроль за местными органами власти (прозрачность в работе органов власти), г) принимать общие компромиссные решения (непосредственно и через своих представителей) и закреплять их в виде норм права.

Самоуправление не исключает профессиональной бюрократии, если община в состоянии осуществлять за ней контроль и использовать ее в своих интересах.

Россияне, в отличие от американцев, не умеют действовать сообща, принимать коллективные решения. С развитием капитализма в России только появляются местные политики. Пока они достаточно эгоистичны и неорганизованны. Большая их часть является клиентелой бюрократии. Без местных политиков община не в состоянии контролировать местную бюрократию и последняя становится не инструментом общины, а господином над ней.

5. Большое значение имеют **традиции местного самоуправления**. В России они были уничтожены коммунистами. Сегодня приходится начинать с нуля. Коммунисты создали новые традиции имитации местного самоуправления. Они воспроизводятся достаточно умело.

А. де Токвиль писал, что «до тех пор, пока независимость общины не войдет в обычай общества, ее можно без труда уничтожить, а стать обычной для общества она может только после того, как долгое время просуществует в законах»¹⁶.

Управленческие группы России через политику патернализма стремятся уничтожить у населения дух свободы, потребность решать свои дела самостоятельно. Население приучают к слепому повиновению. У людей теряется навык принятия коллективных решений и совместного действия. В 1901 г. «Московские ведомости», являвшиеся рупором консерваторов, писали: «Существующее самоуправление введено у нас помимо, а может быть и вопреки воле народа; оно нам навязано русскими людьми, воспитанными вне России, на теориях, чуждых духу русского народа... И предки наши не умели самоуправляться; они пошли бить челом варягам прийти

¹⁵ См.: Местное самоуправление склонно к самостоятельности // Коммерсантъ. – 2008. – 14 февраля. – С. 2.

¹⁶ Токвиль А., де. Указ. соч. С. 65.

и ввести порядок! Мы – в лучшем положении... мы имеем законное, мудрое притом правительство; нам остается сказать ему: приди же и княжи над нами!»¹⁷ Этот призыв широко используется сегодня служилой интеллигенцией.

Таким образом, в России не может возникнуть местное самоуправление, пока не родилась местная община. Все права населения (местной общины) здесь неизбежно будут присваиваться местной и региональной бюрократией, которая принимает решения от имени населения, поддерживает имитацию местного самоуправления.

Конечно, картина с управлением населением **на местах не одинакова во всей стране**. В некоторых муниципалитетах по недосмотру начальства присутствуют некоторые черты элитарного местного самоуправления. Власть у местной бюрократии перехватывает местная буржуазия и гражданская интеллигенция. Она пытается проникать в местные представительные органы и лоббировать свои интересы. Предприниматели вполне осознают свои личные интересы, связанные с развитием бизнеса за счет местных бюджетов и за счет получения доли власти в муниципалитете. Местная буржуазия пытается использовать органы власти на местах для защиты своих интересов от крупной, монополистической буржуазии, которая опекается Центром. Таким образом, местная буржуазия заинтересована в развитии элитарного местного самоуправления, охватывающего только имущие слои общества. Такое самоуправление имело место в России в конце XIX – начале XX в.

Исходя из сказанного, местного самоуправления как самостоятельного решения населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ) в России сегодня быть не может.

2.2. Суверенитет Правителя и класса бюрократии

Выше доказывалось, что суверенитет в России принадлежит не народу, а Правителю (Верховной власти), опирающемуся на класс бюрократии. При конституционном строе местное самоуправление является формой народовластия (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). В доконституционном строе, как в современной России, суверенитет Правителя и бюрократии реализуется через бюрократическое управление населением, к которому могут привлекаться представители общества (клиентела).

Б. Н. Чичерин отмечал, что в царской России были **слабы самородные союзы** и сильна власть, объединяющая «разбросанное население в единое государственное тело»¹⁸. В этом смысле

¹⁷ См.: Московские ведомости. – 1901. – 9 (22) февраля. – № 40.

¹⁸ Чичерин Б. Н. О народном представительстве. – М., 1866. – С. 356.

Россия не изменилась. Бюрократия России настолько сильна, что она не дает возникнуть самоуправлению даже там, где для этого есть условия. До XIX в. в России было мало городов, которые обеспечили расцвет местного самоуправления в Европе. Сейчас большая часть населения России живет в городах. Но мощная российская бюрократия пока успешно подавляет активность городского населения.

Суверенитет народа выражается через референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). Суверенитет Правительства реализуется через его веления, выраженные в разной форме (в том числе через федеральное законодательство) и формирование органов власти (в том числе на местах) сверху вниз. Назначения на муниципальные должности могут быть прикрыты процедурами выборов. «Концентрация власти в одних руках значительно замедлила самоуправленческие начала российского общества...» – пишут исследователи о царской России¹⁹. Но и сегодня самодержавие не на пользу развитию местного самоуправления в России.

На словах имперское руководство поддерживает местное самоуправление²⁰. Фактически оно принимает все необходимые меры, чтобы оно не могло появиться в России. «...Общей тенденцией стало стремление центральной власти сокращать полномочия муниципального управления, усиливать его зависимость от бюрократического аппарата», – свидетельствует Н.С. Тимофеев²¹.

Вместо ч. 2 ст. 3 Конституции РФ в Основной закон страны следовало бы записать норму: «Правитель осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти центра, регионов и мест (муниципалитетов)».

Как показывает история России, **ограниченное местное самоуправление может вводиться Верховной властью.**

Это произошло во второй половине XIX в. при Александре II. Александр III и Николай II ограничили его, но не уничтожили полностью. Современная Россия менее готова к организации местного самоуправления, чем Россия второй половины XIX в. Тогда общество уже выделило независимые от государственной бюрократии слои. Достаточной самостоятельностью обладали дворяне-землевладельцы, была сформирована уже местная буржуазия и гражданская интеллигенция.

¹⁹ Таболин В. В., Корнев А. В. Указ. соч. С. 19.

²⁰ См.: Что говорили руководители РФ о важности местного самоуправления // Коммерсантъ. – 2006. – 4 апреля. – № 58. – С. 1.

²¹ Тимофеев Н. С. Указ. соч. С. 21.

Сегодня население России находится в большей зависимости от слоя бюрократии, больше нуждается в его опеке, чем в России конца XIX в.

В абсолютистской Пруссии местное самоуправление так же было введено сверху. Оно, пишет Х. Шеер, было «продуманным политическим противоядием по отношению к революционным идеям»²².

«Определяя круг “занятий” земских учреждений, самодержавно-бюрократическая система преследовала вполне определенные цели: переложить на плечи органов самоуправления самые затратные, хлопотные, трудные социальные и хозяйственные вопросы», – пишут исследователи о царской России²³. Сегодня так же элементы местного самоуправления нужны Правителю и региональной бюрократии, чтобы свалить на местные органы власти всю ответственность за недостатки в содержании населения.

Исследователи земств начала XX в. показывали, что местное самоуправление представляет определенную опасность для власти самодержца и бюрократии в России. Во-первых, местное самоуправление превращает 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 замечал, что «...местное самоуправление служит **школой для самостоятельности народа** и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку»²⁴. А. де Токвиль писал: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свободы она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности»²⁵. А. И. Васильчиков замечал: «Справедливо и верно, что самоуправление, при постепенном и благоразумном развитии, ведет неминуемо к народному представительству <...> На-

²² См.: Местные и муниципальные органы государственного управления буржуазных стран. – М., 1984. – С. 57–64.

²³ Земское самоуправление в России, 1864–1918... С. 295.

²⁴ Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 149, 150.

²⁵ Токвиль А., де. Указ. соч. С. 65.

роды, пользующиеся самостоятельными правами во внутреннем управлении, очень легко достигают и политического права»²⁶. С. Ю. Витте писал, что широкое развитие местного самоуправления несовместимо с самодержавием и аристократическим характером государства²⁷.

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»²⁸. Л. А. Жукова пишет: «... земства “вырастили” многих руководителей новой формации (достаточно вспомнить, что 18 министров Временного правительства...) в прошлом были активными земцами и ни один общественно-политический институт в России не имел такого совпадения интересов и политических намерений с Временным правительством, как земства»²⁹. В. А. Маклаков доказывал, 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»³⁰. Конечно, российская бюрократия вовсе не заинтересована в появлении новой элиты, готовой сменить ее у кормила власти.

Вятский губернатор В. И. Чарыкин в секретном послании в Министерство внутренних дел отмечал, что до учреждения земств влияние «зловредных лиц» на общественную жизнь было слабым, а после – приобрело широкий размах³¹. Консерватор К. Ф. Головин

²⁶ Васильчиков А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений : в 3 т. – Т. 1. – СПб., 1869. – С. 28.

²⁷ Цит. по: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России : учебник. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1997. – С. 56.

²⁸ Маклаков В. А. Из воспоминаний. – Нью-Йорк : Изд-во им. Чехова, 1954. – С. 292.

²⁹ Жукова Л. А. Земское самоуправление и бюрократия в России. – М. : Хронограф, 1998. – С. 105–106.

³⁰ См.: Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). – М. : Новый юрист. 1998. – С. 168.

³¹ См.: Судовиков М. С. Вятское купечество в земском либеральном движении 60–70 годов XIX века // Земское самоуправление: организация, деятельность, опыт : материалы науч. конф., посвящ. 135-летию орг. Вят. земства (Киров, 16–17 дек. 2002 г.). – Киров, 2002. – С. 39.

писал, что земства вскормили «революционного зверя»³². Это звучит актуально в условиях, когда России предстоит еще пережить буржуазно-демократическую революцию, которую бюрократия, конечно, попытается предотвратить.

Сегодня Верховная власть и бюрократия осознает указанную роль местного самоуправления в жизни российского общества и старается или устранить его, или направить его развитие в собственных интересах (приручить). Исследователи отмечают: «... следует признать неудачу реформ местной власти в городах России. Провозглашенные идеалы “муниципальной революции” в России, а именно: полноценная (политическая и экономическая) местная автономия и местная демократия – не только не были достигнуты, но оказались во многом дискредитированы, и неудивительно, что отказ от этих идеалов не встретил серьезного сопротивления. Ростки политической и экономической автономии местного самоуправления оказались затоптаны, и немногие элементы местной автономии были принесены в жертву во имя идеи “вертикали” сильной власти»³³.

Под давлением развитых демократических стран Правительство и бюрократия России вынуждена производить имитацию местного самоуправления в стране. И. Выдрин отмечает, что ст. 12 Конституции РФ была принята вынужденно: «Тогдашнее руководство России во главе с Б. Н. Ельциным стремилось в европейские структуры, а потому вынуждено было соблюдать чужие правила»³⁴. «На самом деле, – отмечают исследователи, – существующая ныне центральная власть никакого местного самоуправления не желает. Его тем более не хотят и главы регионов»³⁵.

Следует добавить, что Правительство сегодня не чувствует ограничения своей власти со стороны муниципалитетов. Наоборот, главы муниципалитетов постоянно обращаются к нему с разного рода прошениями, усиливая его авторитет. Это объясняет его сдержанную политику по удушению ростков местного самоуправления. Как показывает история последних двадцати лет, устранить даже имитационные формы самоуправления пытается региональная бю-

³² Головин К. Ф. Мои воспоминания. – СПб. ; М., 1909. – Т. 1. – С. 267.

³³ Гельман В. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. – СПб. : Норма, 2008. – С. 313.

³⁴ Выдрин И. В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1.

³⁵ См.: Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление : круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 138.

рократия. Она видит в местном самоуправлении опасность ограничения их власти. Отказ от самоуправления часто объясняется хозяйственными потребностями, рациональной организацией управления, недопустимостью соперничества между органами субъектов федерации и органами местного самоуправления и дезорганизации власти³⁶.

В 1990-х гг. произошло явное ослабление власти Правительства и бюрократии в целом. Это привело к появлению зачатков (часто уродливых) местного самоуправления в России. «...Сегодня, – пишут исследователи, – приходится констатировать наступление “муниципальной контрреволюции”, явно изменяющуюся тенденцию частичной реставрации подчиненного положения, присущего местному самоуправлению советского периода. Эта тенденция последовательно углублялась на протяжении 2000-х годов»³⁷. Это естественно в условиях возрождения самодержавия. Министр внутренних дел Толстой писал: «Власть русского самодержавия есть то основание нашего государства, к которому должны быть подведены и с которым должны быть связаны все органы управления»³⁸. «“Московские ведомости” отмечали в начале XX в., что земства вступали в явное противоречие существующему в России государственному строю»³⁹. Та же ситуация наблюдается в начале XXI в. Местное самоуправление несовместимо с монархией и бюрократическим государственным строем России. «Доведенная до гигантских масштабов административно-иерархическая вертикаль власти не могла органично сочетаться с выборными земскими учреждениями. Уже вскоре после введения земств в России самодержавие и бюрократия целенаправленно стремились ограничить их деятельность тесными законодательными рамками, взять под административный контроль»⁴⁰. Это точная характеристика состояния дел на местах в современной России, где представительные органы на местах легко встроили в бюрократическую машину страны.

История повторяется. «...Через двадцать лет после своего создания, при Александре III, земства были превращены в придаток губернской власти», – отмечает Л. М. Лысенко⁴¹. Через двадцать

³⁶ См.: Сивицкий В. Система власти города Москвы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1998. – № 1. – С. 135.

³⁷ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 12.

³⁸ См.: Захарова Л. Г. Земская реформа 1890 г. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1968. – С. 97.

³⁹ См.: Земское самоуправление в России, 1864–1918 ... С. 284.

⁴⁰ Там же. С. 290.

⁴¹ Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). – М.: Изд-во МПГУ, 2001. – С. 129.

лет после второй в истории России попытки ввести местное самоуправление, его органы превратились в придаток региональной бюрократической машины. Исследователи считают, что принятие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ являлось шагом в политике контрреформ⁴².

В своем обращении к земцам генерал-губернатор Москвы в 1865 г. заявил, что права земств дарованы Всемилостивейшим Государем Императором и они должны своими действиями оправдать доверие Монарха. Сегодня ситуация не изменилась. Верховная власть дарует населению мест некоторые свободы, но с условием, что они не будут использованы в ущерб ее власти и власти ее бюрократии.

В Основном законе страны следует записать: «Верховная власть дарует некоторые права по решению местных вопросов населению, но с условием, что они не будут использоваться против ее интересов».

2.3. Автономия или подчиненное положение местной общины и органов власти на местах

А. де Токвиль сравнивает свободу местной общины со свободой каждого человека. Она является сама себе хозяином, «отчитывается в своих действиях только лишь перед Богом», она «является единственным и лучшим судьей в том, что касается ее собственных интересов». Государство не должно вмешиваться в дела общин, если они касаются их собственной жизни и никому не приносят вреда⁴³. В России такое положение населения поселений невозможно. Оно и не стремится не только к автономии общин, но и к личной автономии. Для него привычно передавать всю власть над собой государственным органам. Царское авторитарное и советское тоталитарное государство искалечило население России, превратило его в «рабов», в «домашних животных». Люди перестали понимать свои естественные нужды быть свободными и самостоятельно распоряжаться своей судьбой, своим коллективным имуществом, производимыми ими благами. Встроенность в бюрократическую иерархию, зависимое положение – это естественное состояние для большинства россиян.

Автономия общины может быть **организационной, экономической, правовой, духовной**. Ниже будет показано, что население поселений в России не имеет ни одной из них. Община не самостоятельна в формировании своих органов власти, не имеет

⁴² Гельман В. и др. Указ. соч. С. 227, 229.

⁴³ Токвиль А., де. Указ. соч. С. 68.

или искусственно лишается достаточных финансовых возможностей для самовывживания. У людей отсутствует необходимый для самоуправления местный патриотизм. Глава региона и региональная бюрократия чувствуют себя полным хозяином на территории муниципалитетов и принимают важнейшие решения, касающиеся его жизни. Нормы права, как и полагается в полицейском государстве, подробно регулируют все стороны жизни муниципалитетов. Всякая деятельность возможна только с разрешения и под контролем государственной бюрократии.

«... Самостояние не дается законом или по одному желанию – до него надо еще дорасти», – пишут исследователи⁴⁴.

Одной из важнейших гарантий местного самоуправления является **отделение органов местного самоуправления от системы органов государственной власти**. Ст. 12 Конституции РФ утверждает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В большинстве регионов эта норма не работает, хотя и осуществляется имитация самостоятельности органов муниципалитета. Органы власти муниципалитетов находятся почти в полном подчинении органов власти регионов. Региональные органы власти осуществляют контроль за формированием органов власти на местах, поддерживают их финансовую зависимость от государства (его должностных лиц). Механизм встраивания органов власти муниципалитетов в систему государственных органов будет описан ниже.

С. А. Авакьян пишет об отделении органов местного самоуправления от системы государственных органов, закрепленном в ст. 12 Конституции РФ: Государственные органы «делают вид, что реализуют ее»⁴⁵. «Два века конструирования и воплощения этой идеи хорошо показали, что не может быть в государстве помимо государственной власти иной формы публичной власти, отделенной от государственной власти и независимой от нее, но при этом питающейся из государственной финансово-бюджетной “кормушки”»⁴⁶. «... Фактически самостоятельность местного самоуправ-

⁴⁴ См.: Кокотов А. Н., Соломаткин А. С. Муниципальное право в России : учебник. – М. : Юристъ, 2006. – С. 88.

⁴⁵ Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы Международной научно-практической конференции юр. ф-та МГУ им. Ломоносова. – М. : Изд-во Московского ун-та, 2008. – С. 17.

⁴⁶ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 16.

ления в Российской Федерации отсутствует», – пишет М. Ю. Дитятковский⁴⁷.

Таким образом, несмотря на Конституцию РФ, в России победила доктрина **местного управления как государственного управления**. Ст. 85 Конституции РСФСР 1978 г. относил все Советы к единой системе представительных органов государственной власти. Эта норма не потеряла своего значения сегодня. «Все централизовано, как было при царе, как было при советской власти, даже при советской власти были элементы децентрализации. Сейчас же бюджетная и административная вертикаль поглощают абсолютно всё», – говорит Т. Е. Кузнецова⁴⁸.

Осуществляемые сегодня задачи в организации местного самоуправления схожи с теми, что решало царское самодержавие в конце XIX в.: включение земских и городских учреждений в систему **«государственных установлений»**. Лежащее в их основе начало общественного самоуправления заменяется началом «государственного управления, через посредство и при содействии представителей местного населения»⁴⁹.

В Основной закон страны можно было бы записать: «Органы власти на местах являются видом государственных органов, входящих в общую систему государственных органов власти».

Муниципалитет (муниципальное образование) в России – это юридическая фикция, за которой не стоит местная община с ее интересами. Муниципалитет, как масса населения, живущая на определенной территории, может выступать как объект управленческих отношений.

Из общего правила можно сделать **исключения**.

В крупных городах, при появлении сильного лидера, способного заручиться поддержкой населения и местной буржуазии, **местная бюрократия может получить некоторую автономию от государства**. Она вступает в борьбу с региональной бюрократией за бюджетные средства и полномочия. Но это приводит не к местному самоуправлению, а к децентрализации бюрократического управления страной. Зачастую местное самоуправление в России «сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные

⁴⁷ Дитятковский М. Ю. Состояние и задачи реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ответы ученых) // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 27.

⁴⁸ См.: Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление : круглый стол ... С. 141.

⁴⁹ См.: Захарова Л. Г. Земская реформа 1890 г. Указ. соч. С. 98.

или корпоративные интересы муниципальных должностных лиц. . .» – отмечается в исследованиях⁵⁰.

В моногородах местные органы власти часто находятся **под контролем хозяйственной бюрократии градообразующего предприятия**. Такие органы власти также могут добиваться некоторой автономии от органов государства. Но и такие отношения трудно назвать местным самоуправлением.

2.4. Опекa над управляемым населением

Устранение местного самоуправления не означает, что органы власти на местах безразличны к нуждам населения. Основой государственного строя России является **патернализм**. Как фермер заботится о своей скотине, так органы власти на местах опекают данное им в управление местное население. Большинство населения вполне довольно таким отношением к нему. Оно не желает участвовать в решении вопросов местной жизни. Ему совершенно все равно, кто им управляет, лишь бы управляющий проявлял о нем заботу⁵¹. Лишение половины населения страны права избирать своих глав муниципалитетов было совершенно равнодушно воспринято большинством населения страны. Население России похоже на ребенка, нуждающегося в заботе о нем. Само оно содержать себя не может.

Все свои права, закрепленные в Конституции РФ, население добровольно передало местной бюрократии. Она управляет имуществом муниципалитета в рамках, установленных вышестоящей бюрократией. Фактически население выступает не субъектом местного самоуправления, а объектом управляющего воздействия, как животные на дворе фермера.

Если в США и других странах местное самоуправление возникло по инициативе самого населения снизу, то в России оно насаждалось сверху – как во второй половине XIX в., так и в конце XX в. Неудивительно, что получается только имитация его на деле.

В Основной закон страны следует записать: «Государство (его бюрократия) берет население страны, не способное к самоуправлению, под свою опеку».

⁵⁰ См.: Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития : доклад // Государственный Совет Российской Федерации. Рабочая группа по вопросам развития местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2002.

⁵¹ Людям все равно, кто ими командует, лишь бы дело делалось // Уральский рабочий. – 1996. – 18 октября.

2.5. Право на самоуправление и обязанность организовать управление на местах

Местное самоуправление является правом местных общин, которое они отстаивают в борьбе с государственной бюрократией. **Организация местного управления – это обязанность государственных органов**, которая реализуется на всей территории страны.

Для того что бы показать, что Россия является цивилизованным демократическим государством, бюрократия Центра **обязывает региональную и местную бюрократия повсеместно**, вне зависимости от воли населения, **создавать видимость местного самоуправления**: формировать местные органы власти, проводить управляемые выборы. Государство не может обойтись без системы органов управления населением на местах.

На местные органы власти возлагается обязанность выполнения государственных функций. Они условно делятся на собственно государственные функции и функции по решению вопросов местного значения. Государство то расширяет, то сужает список вопросов местного значения. П. А. Столыпин отмечал, что для России характерна передача части государственных обязанностей, государственного тягла земству⁵². В одном из документов Правительства отмечалось, что на земскую службу «нельзя иначе смотреть, как на повинность, как на государственную деятельность, а такого рода деятельность не может зависеть от воли частных лиц»⁵³.

Конституция РФ возводит обязанность имитации местного самоуправления в ранг основ государственного строя. Открыто отказать от этой имитации можно, только изменив Конституцию РФ. Но прямо отказываться от игры в демократию, республику, федерализм и местное самоуправление в России никто не собирается.

В Основной закон страны следует записать: «Ч. 1. Организация управления на местах (обозначаемая в законах как местное самоуправление) – есть мера принудительная, не зависящая от воли населения. Ч. 2. Государство стремится быть похожим на развитые демократические страны и с этой целью гарантирует имитацию местного самоуправления в России».

Принимать участие в имитации местного самоуправления в России обязано и население страны. Как известно, губернатор Кур-

⁵² См.: Жукова Л. А. Указ. соч. С. 117.

⁵³ См.: Куликов В. В. Земские учреждения и правительственный контроль. (Вторая половина XIX – начало XX в.). – М. : Ин-т государства и права Рос. акад. наук, 2001. – С. 72.

ской области пытался придать отказу от местного самоуправления вид формальной нормы. Но Конституционный Суд РФ запретил населению официально отказываться от местного самоуправления⁵⁴. Все должны создавать вид, что оно существует. Пока часть населения соглашается играть в эту игру (около 30 % ходят на выборы). Но большая часть населения **саботирует** исполнение своей обязанности и передает всю власть над собой местной и государственной бюрократии.

2.6. Экономическая основа управления на местах

Экономико-правовой основой местного самоуправления является **право муниципальной собственности и наличие у муниципалитетов имущества**, необходимого для решения своих местных дел. Как было показано выше, в России все права собственности условны. Они реализуются собственником (в данном случае муниципальными органами власти, а не общиной) только пока на то есть воля выше стоящей бюрократии. Имущество муниципалитетов (в том числе земля) было получено ими от государства в ходе реформы. Государственные органы то передают муниципалитету какие-то имущественные комплексы, то отнимают их. Население не считает себя сособственником муниципального имущества. При таком зыбком правовом положении муниципалитеты (муниципальные органы власти) не могут быть самостоятельны.

Чтобы понять имущественные права местных органов власти, их можно сравнить с отношениями аренды или траста. Государство (государственная бюрократия) передает часть своего имущества и землю местным органам власти (местной бюрократии) кому в аренду, кому в доверительное управление на условиях использования их для сносного содержания населения. Получившие имущество на условиях аренды используют прибыль от него в свою пользу (на содержание своей клиентелы, для удержания власти). При передаче имущества в траст местная бюрократия получает только установленную плату за свою деятельность.

Отчасти работающей является норма Конституции РФ, закрепленная в ч. 2 ст. 8. Действительно, государственная и муниципальная собственность признаются и защищаются равным образом. Та и другая является не видом народной собственности, переданной в управление демократически созданному аппарату, а видом бюрократической собственности, обеспечивающей экономическую власть аппарата над населением. Это ярко проявляется во время формирования представительных органов власти. Государственное

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

и муниципальное имущество используется для победы на «выборах» кандидатов от бюрократии. За счет муниципальной собственности содержится клиентела местной бюрократии.

Имеющееся в распоряжении муниципального образования имущество, как правило (за исключением больших городских округов), не обеспечивает самостоятельности муниципалитета и местных органов власти. Бюджеты муниципалитетов также, как правило, не обеспечивают их автономии от государства. Государство осуществляет редистрибуцию. Сначала оно собирает дань с местного населения в виде налогов, а затем производит символический акт передачи этих денег в бюджеты муниципалитетов. Кроме того, значительная часть финансовых средств получается государством от продажи нефти и газа (рентная экономика). Часть этих средств выделяется муниципалитетам. Многие муниципалитеты объективно не в состоянии содержать себя и находятся на государственном иждивении.

В Основной закон страны можно записать: «Государственное финансирование решения местных дел является экономической основой власти государственной бюрократии на местах».

2.7. Ответственность населения муниципалитета

Несмотря на то что население поселений в России не осуществляет самоуправления, оно несет ответственность за свои деяния и деяния органов власти на местах. Ответственность эта носит в основном экономический и социальный характер. Неумение и нежелание организовать самоуправление на местах ведет к колоссальной бесхозяйственности, расхищению благ, неудовлетворительному состоянию благоустройства поселений. Люди вынуждены ездить по плохим дорогам, пить плохо очищенную воду. Их плохо обслуживают в больницах, плохо учат в школах их детей. Страна, обладающая колоссальными богатствами, имеет невысокий уровень жизни по сравнению с развитыми странами.

Отказываясь от местного самоуправления, население закрывает себе путь к демократии и республике. Выше отмечалось, что именно местное самоуправление является школой, где люди обучаются ответственно использовать свои права и осваивают основы парламентаризма. Сначала надо научиться быть хозяином в своем городе, а потом только можно претендовать на власть во всей стране.

В Основном законе страны можно записать: «Население несет ответственность (социальную, экономическую) за отказ от местного самоуправления».

2.8. Обязанность государства по организации и поддержанию местного самоуправления

Согласно ст. 12 Конституции РФ, государство должно признавать и гарантировать местное самоуправление в России. Как видно из вышесказанного, формально оно выполняет свою обязанность по признанию местного самоуправления. Несмотря на его отсутствие, оно имитирует его наличие в России. Принята Конституция и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», декларирующие введение в России местного самоуправления. Принудительно создаются органы власти, которые призваны обозначать выражение воли населения муниципалитетов. Льстецы утверждают, что В. В. Путин «проявляет политическую волю, добиваясь, чтобы наконец-то местное самоуправление в России приобрело цивилизованный, действенный характер»⁵⁵.

Даже при желании, которого, конечно, нет, государство не смогло бы создать в России местное самоуправление. Как уже отмечалось, нужны желание и способность населения к самоуправлению. Но, теоретически, Российское государство могло бы поддерживать и лелеять слабые ростки местного самоуправления. На деле, по мнению автора, оно старательно выпалывает или затаптывает эти ростки, поскольку они опасны для сохранения власти бюрократии.

Отдельные лица и группы общества могли бы постепенно втягивать население в решение вопросов местной жизни, используя политические права граждан, закрепленные в ст. 29–32 Конституции РФ. В данной главе показано, как государство ограничивает использование этих прав, одновременно препятствуя движению России к освоению норм самоуправления.

Ситуацию по борьбе государства с зачатками местного самоуправления можно было бы описать с помощью ряда норм «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г. Ст. 256 Учреждения указывала, что «...все, в городе живущие, обязаны клятвой перед Всемогущим Богом в сохранении ненарушимо подданнической верности к Особе Императорского Величества, и как без нарушения временного и вечного своего блаженства клятву свою преступить не могут, для того Городничему поручается и предписывается бдение, дабы никто, в противность подданнического долга и послушания, в городе ничего не предпринял и не учинил». Ст. 264 Учреждения требовала от городничего: «Буде в городе окажется слушание от целого обще-

⁵⁵ Алтынбаев Р. На местах виднее // Российская газета. – 2002. – 9 июля. – С. 2.

ства, то Городничий о сем уведомит (Губернское Правление и Главнокомандующего или Правителя Губернии) Наместническое Правление и Генерал-Губернатора, или Правителя Наместничества, а между тем приложить старание, ослушных привести в послушание...» Попытки воспользоваться декларированными в Конституции РФ правами на местное самоуправление со стороны отдельных лиц или групп рассматриваются сегодня как акты «непослушания» «в противность подданнического долга». Бюрократия России пытается привести «ослушных в послушание».

Ст. 133 Конституции РФ обязывает **суды** защищать право населения и его органов власти на местное самоуправление. По мнению автора, суды в России отражают интересы бюрократии и не защищают попытки населения самостоятельно решать вопросы своей местной жизни. Это особенно проявляется в ходе проведения управляемых выборов. Вместе с тем суды вовлечены в процесс имитации местного самоуправления.

Следует еще раз отметить, что государство активно **вовлекает население в процесс реализации задач**, которые ставит бюрократия. Принимаются меры по созданию видимости того, что население само принимает решение по тому или иному местному вопросу (например, выборы органов власти, проведение слушаний по отдельным вопросам местной жизни). Пропагандистская машина государства убеждает население, что решения, принятые бюрократией, являются единственно верными. Часто население поддерживает их. Но все это меры по имитации местного самоуправления.

В Основном законе страны описанную норму можно было бы сформулировать так: «Государство поддерживает участие населения в осуществлении принятых им решений и пресекает попытки населения к самостоятельной жизни».

2.9. Заключение

Идеал самоуправляющейся общины, на примере США начала XIX в., нарисовал А. де Токвиль: «Гражданин Новой Англии привязывается к своей общине потому, что она сильна и неуязвима; он интересуется ее делами, поскольку участвует в ее управлении; он любит ее потому, что здесь ему не приходится жаловаться на свою судьбу; он видит в ней осуществление своих честолюбивых чаяний и надежд; он вмешивается в любое, даже самое мелкое происшествие в жизни общины, ибо в этой доступной ему, пусть и ограниченной сфере деятельности он учится управлять обществом; он привыкает к установившемуся порядку, который только и может обеспечить свободное развитие общества без каких-либо социальных потрясений; он проникается духом этого порядка, приобретает

к нему вкус, начинает понимать гармоничную структуру власти и получает, наконец, ясное и реальное представление о природе своих обязанностей и объеме своих прав»⁵⁶. Для России этот идеал в ближайшее время является недостижимым.

Некоторые исследователи признают, что местное самоуправление является для России конституционно-правовой **целью**⁵⁷. Так же как демократия, республика, правовое государство, эта цель, видимо, не будет достигнута в ближайшие десятилетия. По крайней мере, бюрократическое государство сделает все возможное, чтобы эти цели в России не были осуществлены никогда.

В Основном законе страны следовало бы записать: «Управление населением на местах производится через государственные органы (централизованные и децентрализованные) власти и их должностных лиц. Имитируется самоуправление, осуществляемое местными общинами».

§ 3. Вопросы местного значения и их решение

При наличии местного самоуправления община имеет право самостоятельно принимать решения по ряду важнейших для местной жизни вопросов. В связи с этим нам надо ответить на ряд вопросов. Есть ли это право у населения в России? Если оно есть, пользуется ли население этим правом? Как относится господствующий в России класс бюрократии к попыткам населения самостоятельно решать вопросы местной жизни?

3.1. Территориальная основа местного самоуправления

По логике ст. 3, 12, ч. 1 ст. 131 Конституции РФ население само должно решать, в каких границах объединяться в муниципальные образования. Однако федеральный законодатель **точно указал, на каких территориях необходимо осуществлять «местное самоуправление»**, исходя из удобства бюрократического управления населением на местах. Он уничтожил всякое многообразие муниципальных образований, сведя его к 6 видам (ч. 1 ст. 10 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в ред. от 30 мая 2014 г.). Это происходит потому, что никаких исторических и традиционно сложившихся норм нет. Они давно уничтожены советскими органами. Есть традиция послушно исполнять указания начальства. Как оно решило, так и будет.

⁵⁶ Токвиль А. де Указ. соч. С. 71.

⁵⁷ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России : учебник. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1997. – С. 5.

*В 1917 г. в России насчитывалось 26 моделей земского самоуправления*⁵⁸.

Выбор модели муниципального образования, которая формально реализуется в той или иной местности, осуществляет глава региона и региональная бюрократия.

Например, региональное руководство Свердловской области решило поделить население в четыре с лишним миллиона между 89 крупными муниципальными образованиями. Из них только 16 сельских и 5 городских поселений. Имеется 5 муниципальных районов. Огромные участки территории с селами и большим городом в центре, включая непроходимые горы и леса, объявлены территорией городских округов. 1 603 поселка объединены в 63 городских округа.

*Руководство Татарстана, видимо из боязни, что крупные муниципалитеты будут претендовать на реальную самостоятельность, разделило население по маленьким, как правило финансово несостоятельным, муниципалитетам. В Татарстане 974 муниципалитета. В Башкортостане нарезали 895 муниципалитетов, в Оренбургской области – 607*⁵⁹.

Местная община не может в явочном или уведомительном порядке создать муниципальное образование. Этот статус присваивается ей **на основании закона субъекта Федерации** (ч. 1.1 ст. 10 ФЗ № 131), который обычно принимается по инициативе главы региона.

*В 2011 г. в России было создано 23 323 муниципальных образования*⁶⁰. *В США, в условиях свободы, население создало 87 849 разного рода самоуправляющихся территориальных объединений*⁶¹.

Преобразование муниципалитетов также осуществляется по воле региональной бюрократии. Она вполне овладела технологией управляемых референдумов. В ее руках находятся средства массовой пропаганды и экономические стимулы.

Есть случаи, когда население сопротивлялось искусственному объединению его в рамках одного муниципального образования. Но руководство регионов, где через пропаганду, где через запуги-

⁵⁸ См.: Шутова Т. Псковский эксперимент: самоуправление как езда в незнаемое // Российская газета. – 1996. – 24 октября.

⁵⁹ См.: Силин Я. П. Особенности муниципального самоуправления в Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1.

⁶⁰ См.: Выдрин И. В. Указ. соч.

⁶¹ См.: The Place and Role of Local Government in Federal Systems / Ed. BySteytler N. – Johannesburg : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005. – P. 10.

вание активистов подавляло это сопротивление и проводило в жизнь свое решение. Население подчас выражает недовольство объединением нескольких поселений в одно муниципальное образование в связи с тем, что для него осложняется обращение к местному начальству. За всякой справкой приходится ездить в центр, бывает, за несколько километров.

Когда решения о преобразовании муниципалитетов явно невыгодны населению, бюрократия не решается реализовать их в жизнь.

Региональная бюрократия выступает за то, чтобы ликвидировать самоуправление в крупных городах и перенести его на городские районы⁶². Мэр города со своей командой составляет конкуренцию губернатору на выборах. Глава района города не сможет на это претендовать.

В Основном законе страны следовало бы зафиксировать следующую норму: «Региональные органы власти для удобства управления населением разделяет территорию региона и проживающее на ней население на муниципалитеты. Оно выбирает ту или иную модель муниципалитета из предложенных бюрократией Центра».

3.2. Вопросы местного значения

Существует ряд вопросов, которые **традиционно** относятся к разряду местных. Ч. 3 ст. 75 ФЗ № 131 выделяет вопросы, которые государственные органы не могут решать вместо общины даже в исключительных случаях: принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений, установление структуры органов местного самоуправления, изменение границ территории муниципального образования, преобразование муниципального образования. Это вопросы отнесены к исключительной компетенции муниципалитетов. Данная норма не препятствует государственным органам региона **навязывать свои решения** по этим вопросам местным органам власти и населению.

Ряд других вопросов может **относиться или не относиться к местным по воле бюрократии Центра**. Они могут быть связаны с организацией условий содержания населения: снабжения его пищей, водой, теплом, электричеством, организацией образования, здравоохранения, призерия.

В 2003 г. федеральный закон закреплял за городскими округами 27 вопросов местного значения, сейчас их больше 40.

⁶² См.: Сурначева Е. Реформы и выборы // Коммерсантъ-Власть. – 2013. – № 50. – С. 12.

Фактически объем заданий муниципалитетам данного типа увеличился на одну треть. По другим видам муниципалитетов картина примерно такая же⁶³.

В современных российских условиях государственная бюрократия Центра и регионов либо **сама берется решать** перечисленные вопросы (государственные программы развития образования, здравоохранения, жилищного строительства), либо **контролирует их решение** местной бюрократией.

Государственные органы навязывают местным органам власти решение ряда вопросов, которые **отнесены к государственным** (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). В решении этих вопросов может больше быть заинтересована государственная бюрократия, чем население. С древних времен государство стремилось переложить на местные общины исполнение ряда своих функций (охрану порядка, сбор налогов). Осуществление этих функций местными органами власти открыто осуществляется под контролем государственной бюрократии (ст. 21 ФЗ № 131). Местные органы власти, на основе формальных норм права, несут ответственность за их реализацию (ч. 3 ст. 20 № 131). Навязывание государственных полномочий осуществляется принятием закона (субъекта Федерации или Федерации), а не на основе договора с общиной. Согласия на это общины (ее органов власти) никто не спрашивает. Часто Президент РФ своими указами принуждает муниципалитеты выполнять те или иные функции⁶⁴. В данном случае используется административный метод регулирования. Деятельность по реализации этих функций уже неприкрыто превращает органы местной власти из представителей населения в представителей государства (его бюрократии).

Ч. 6 и 6.1. ст. 19 ФЗ № 131 требуют от законодателей соблюдать определенные правила передачи государственных полномочий муниципальным органам. Однако заставить региональную бюрократию, а тем более подконтрольный ей коллективный представительный орган власти исполнять эти требования достаточно проблематично. В силу этого данное положение закона нарушается⁶⁵. Формально муниципальный орган может обратиться в суд (ч. 2 ст. 20 ФЗ № 131) с целью признания закона, обязывающего его исполнять определенную деятельность, не соответствующим

⁶³ См.: Выдрин И. В. Указ. соч.

⁶⁴ См.: Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 (ред. от 13.05.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – 5 мая. – № 18. – Ст. 2003.

⁶⁵ См.: Муниципальное право России : учебник. – М., 2011. – С. 188.

ст. 19 ФЗ № 131. Но идти на открытый конфликт с региональной бюрократией осмелится не каждый глава муниципалитета.

Ч. 7 ст. 19 ФЗ № 131 требует от законодателей ежегодно в своем бюджете выделять средства на финансирование переданных муниципалитетам полномочий (субвенции). С этим связано вступление в силу норм о наделении полномочиями муниципальных органов. Но как фактически зависимые от государственных органов муниципальные органы могут заставить их это делать?

Алексис де Токвиль писал: «... среди жителей Новой Англии вряд ли найдется хотя бы один человек, который признавал бы за правительством штата право вмешиваться в управление сугубо общинными делами»⁶⁶. Совершенно иная установка у населения России. Советское патерналистское государство приучило людей к тому, что все вопросы их жизни являются вопросами государства, которые должна решать государственная бюрократия. Люди стали похожи на домашних животных (или инвалидов), которые находятся под полным попечением государственной бюрократии и сами не только решать, но и задумываться о своих коллективных интересах не хотят.

При пассивности населения конфликты по разделу полномочий могут возникать только между бюрократией регионов и бюрократией мест. Они связаны с использованием бюджетных средств, в том числе в собственных интересах. Распоряжение деньгами поднимает статус бюрократической группы, обеспечивает концентрацию вокруг нее собственной клиентелы. Каждая группа пытается расширить свои полномочия за счет другой группы.

В конфликт с региональной бюрократией могут вступать только группы бюрократии больших городов при наличии поддержки их со стороны местной буржуазии. Бюрократия небольших муниципалитетов действует под диктовку бюрократии регионов. Самостоятельной властью она не обладает. Региональная бюрократия может передавать местной бюрократии решение каких-то мелких вопросов. Подчас бюджеты сельских поселений спускаются им от руководства муниципального района.

Бюрократия Центра и регионов может передавать местным органам власти решение трудных социальных вопросов. Это позволяет ей снимать с себя ответственность за их исполнение и обвинять во всех социальных проблемах местную бюрократию.

Государство должно создавать видимость того, что органы власти муниципалитетов самостоятельно решают вопросы, отнесенные к местным.

⁶⁶ Токвиль А., де. Указ. соч. С. 68.

Обязывание местных органов власти решать определенный набор вопросов (ст. 14–16 ФЗ № 131), конечно под контролем региональной бюрократии, еще раз доказывает, что в России осуществляется не право местного самоуправления, а обязанность органов местного управления решать спущенные им государством задачи.

В Основном законе страны следовало бы записать: «Органы государственной власти (государственная бюрократия) передает органам муниципалитетов (муниципальной бюрократии) ряд полномочий по содержанию населения на местах. Эти полномочия могут быть отняты у нее. Они осуществляются под контролем государственной бюрократии».

3.3. Методы, способы, направления решения вопросов местного значения

Способы решения ряда местных вопросов, связанных с обслуживанием населения, зависят от воли местной или региональной бюрократии. Глава муниципалитета по своей инициативе или с согласия главы региона использует для этого **муниципальные предприятия** или обращается к **частным предприятиям** через муниципальный заказ. Все зависит от того, какова клиентела местной и региональной бюрократии: состоит ли она из хозяйственной бюрократии муниципальных предприятий или из частных предпринимателей. При смене главы муниципалитета или региона частный предприниматель, приватизировавший, например, водоканал, может отказаться подчиняться новому начальнику. С ним придется вступать в договорные отношения на основе принципа равенства. Бюрократия, как известно, предпочитает поддерживать отношения субординации, а не координации. Частный собственник не может работать в убыток. Муниципальные предприятия, как правило, планово убыточны. Таким образом, приватизация муниципальных предприятий может привести к потере власти бюрократии и усилению власти местной буржуазии.

Работники муниципальных предприятий и учреждений (школ, медицинских учреждений) являются социальной опорой местной бюрократии. Она является их работодателем. Они чувствуют свою зависимость от местной бюрократии и послушно участвуют в организуемых этой бюрократией мероприятиях: управляемых выборах, митингах в поддержку решений местной бюрократии, созданий массовок при проведении общественных слушаний и собраний. Есть мнение, что войну Пруссии с Францией в 1870 г. выиграл школьный учитель, воспитавший дисциплинированных солдат. Воспроизводство подданных в России так же обеспечивается российским учителем, встроением в систему местной

бюрократии. Фактически школьные учителя являются низовым звеном этой бюрократии.

Не следует отождествлять **муниципальную собственность** в демократических государствах с муниципальной собственностью в бюрократических государствах. В первом случае использование муниципального имущества осуществляется под контролем населения и в его интересах. В бюрократическом государстве муниципальная собственность тождественна собственности корпорации бюрократии. Имущество используется неэффективно, расхищается бюрократией и работниками предприятий.

Как уже отмечалось, в условиях бесконтрольности руководство местных органов власти пытается использовать свои полномочия по обслуживанию населения **в личных интересах, нарушает существующие законы.**

Например, ч. 1 ст. 40 Конституции РФ, п. 6 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 16 ФЗ № 131 требуют от местных органов власти поощрять жилищное строительство. На практике органы власти муниципалитета часто создают препятствия для строительства жилья на своей территории, реализуя коррупционные интересы чиновников, а также исходя из желания наполнить муниципальный бюджет дополнительными доходами, получаемыми от строителей и от покупателей жилья.

Источником кормления местной бюрократии часто выступает распределение земли, находящейся в их распоряжении.

Местные органы власти **участвуют в эксплуатации населения**, которая осуществляется при предоставлении ему коммунальных услуг. Вместе с государственными органами они устанавливают тарифы на предоставляемые услуги, должны контролировать количество и качество этих услуг. На этом можно зарабатывать, завышая тарифы и позволяя предприятиям, предоставляющим услуги, экономить на их количестве и качестве. Руководство предприятий, предоставляющих услуги, затем делится прибылью с руководством муниципальных органов.

Предприятия, оказывающие муниципальные услуги населению, как правило, являются **монополистами** на своей территории (водоканал, снабжение электричеством или газом и т. д.), не вступают в рыночную конкуренцию за предоставление более качественных и дешевых услуг. Поэтому они могут завышать тарифы на предоставляемые услуги, занижать свои расходы на их осуществление в ущерб качеству. Конституция РФ (ч. 2 ст. 34) запрещает экономическую деятельность, направленную на монополизацию. Государственная и местная бюрократия способствуют росту монополизма в экономике, если монополии являются государственной

или муниципальной собственностью, а также в случае если главы монополий являются клиентелой бюрократии.

Органы власти муниципалитетов для обслуживания населения создают **муниципальные предприятия и учреждения**. Одно-временно их используют в интересах местной бюрократии. Глава муниципалитета старается превратить муниципальные предприятия и учреждения в поместья, передаваемые в пользование своим вассалам. Они вместе делят доходы от их деятельности. Каждый муниципалитет – это разновидность социалистического хозяйства в его советском виде, с присущей ему бесхозяйственностью, всеобщим воровством, где никто ни за что не отвечает. Это самая неэффективная форма ведения хозяйства. Стоимость работ, осуществляемых муниципальными предприятиями, как правило, выше, чем у частных, а качество ниже. Живя за счет дотаций из бюджета, они раздувают штаты сотрудников, завышают себестоимость производимых услуг и продукции⁶⁷. Главы муниципальных предприятий и учреждений занимают места депутатов в представительном органе и обеспечивают подконтрольность представительного органа главе муниципалитета и безответственность его перед населением. Служащих муниципальных предприятий и учреждений используют как послушных марионеток (крепостных) при голосовании на разного рода выборах и плебисцитах, при общественных слушаниях, при проведении различных публичных мероприятий.

Региональная и муниципальная бюрократия, нарушая ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, подчас создает препятствия на пути **передвижения товаров**. Она создает льготы для товаропроизводителей своего региона (места) и дискриминирует товаропроизводителей из других регионов. Иногда Федеральная антимонопольная служба выявляет эти факты и привлекает виновных к ответственности или просто грозит карами. Предприятия торговли и бытового обслуживания населения часто принадлежат клиентеле местной и региональной бюрократии. Сами чиновники занимаются предпринимательством через подставных лиц. В обмен на привилегии от бюрократии, клиента выделяет деньги на поддержание этой бюрократии во время проведения управляемых выборов представительных органов власти. Часть клиентелы занимает места депутатов в местных и региональных представительных органах, направляя их деятельность в русло, выгодное для силовиков.

Выполняя функции контроля за качеством предоставляемых населению товаров и услуг, местная бюрократия поддерживает

⁶⁷ См.: Буев В. В., Литвак Е. Г., Шестоперов О. М. Направления повышения эффективности использования муниципальной собственности Инты (Республика Коми). – М., 2005. – С. 80.

зависимое состояние местных предпринимателей. С помощью про- верок можно разорить одних и создать льготы другим.

За счет получения **муниципальных заказов** по обслуживанию населения кормится клиентела руководства муниципальных органов власти. Заказы распределяются по конкурсу, но всем известны схемы, позволяющие распределить выгодные заказы между «своими». Невыгодные заказы можно распределять по-честному, на основе закона.

Государственная бюрократия **выделяет на содержание населения столько финансовых средств**, сколько необходимо для медленного роста его уровня жизни. Население не свинья, его перекармливать нельзя. Состояние инфраструктуры коммунального хозяйства в городах России находится в плачевном состоянии.

Эксперты в Свердловской области говорят о 80%-ной изношенности коммунальных сетей (труб водопровода и теплопровода)⁶⁸.

Огромное количество людей в России живет в домах без коммунальных удобств, в жилищах, находящихся в ветхом состоянии.

Несмотря на это, государство отказывается выделять местным органам власти на решение этих проблем достаточно средств. Они идут на поддержание власти бюрократии в стране, на укрепление ее авторитета в мире. С марта 2014 г. много средств приходится тратить на ведение Холодной войны с развитыми странами мира.

Основой политики административного государства является поддержание порядка, при котором **население должно всегда нуждаться в опеке** со стороны государства. Последнее, в рамках государственных программ, постоянно милостиво выделяет средства на решение коммунальных проблем населения, но этих проблем не становится меньше.

По состоянию на 1 января 2010 г. в администрациях г. Екатеринбурга и районов в очереди на жилье состояли 17 000 граждан. За год жилые помещения на условиях социального найма были предоставлены 281 семье⁶⁹. Таким образом, эта проблема в ближайшие десятилетия решена не будет. Люди по-прежнему годами будут ждать получения жилья и, может быть, давать взятки чиновникам, чтобы укоротить срок ожидания.

⁶⁸ См.: Лесовских И. Прорвало // Коммерсантъ-Урал. – 2014. – 4 февраля. – С. 8.

⁶⁹ Приложение 1. Отчет Главы Екатеринбурга о результатах его деятельности, деятельности Администрации города Екатеринбурга по социально-экономическому развитию муниципального образования «город Екатеринбург» в 2009 году. – URL: [http:// docs.cntd.ru/dokument/895257913](http://docs.cntd.ru/dokument/895257913) (дата обращения: 09.02.2016).

Получив долгожданное жилье, они будут благодарить чиновников муниципалитета за их милость.

Не следует забывать, что государственная и местная бюрократия систематически прибегает к следующему приему. Она сначала сама создает проблему, а затем энергично берется ее решать.

Например, бюрократия создает множество административных барьеров для предпринимателей, а затем разрабатывает программы помощи им. При этом она выглядит не врагом, а защитником предпринимательства.

Бюрократия создает условия для коррупции, а затем принимает программы по борьбе с ней.

Бюрократия создает невыносимый инвестиционный климат на управляемой ею территории, а затем принимает программы по привлечению инвестиций.

Эксплуатация населения в России возрастает. Государство постепенно отказывается от выполнения своих патерналистских функций. Население начинает считать деньги, которые оно платит за оказание ему разного рода коммунальных услуг. Возникает понимание необходимости объединения жильцов в рамках домов, микрорайонов. Здесь зарождаются ростки местного самоуправления.

В Основном законе России можно записать: «Местная бюрократия осуществляет кормление (в том числе кормит свою клиентелу) в ходе обслуживания переданного ей населения».

Ч. 1 ст. 132 Конституции РФ относит охрану общественного порядка к полномочиям органов местного самоуправления. Однако бюрократия Центра боится, что вооруженные отряды полиции попадут в зависимость от местной бюрократии. Последняя может использовать их в своих личных и групповых целях. Кроме того, связанная с местным населением полиция может отказаться защищать власть правящей группы в случае обострения ее конфликта с населением, как это происходило в 2014 г. в Украине. Поэтому местная бюрократия отстраняется от реализации функций по обеспечению общественного порядка, если они связаны с применением насилия.

Бюрократия царской России препятствовала общению муниципальных деятелей между собой и **созданию ими разного рода союзов**⁷⁰. Современная бюрократия хорошо владеет техникой создания огосударствленных союзов, которые она успешно использует для легитимации своих решений и создания видимости демократии в стране.

В 2006 г. Администрация Президента инициировала замену Конгресса муниципальных образований на более послуш-

⁷⁰ См.: Земское самоуправление в России, 1864–1918 ... С. 291.

ный ее воле Общероссийский конгресс. Первый создавался в 1998 г. в условиях большей свободы. Руководство второго Конгресса было подобрано самой Администрацией. И. Даровин считает, что новый конгресс «поддержит любые идеи власти, в том числе и назначение мэров крупных городов». Ассоциации, объединяющие муниципальные образования, помогающие им обмениваться опытом и идти по пути преобразований, оказались вне нового Конгресса. «Влиятельные главы богатых городов, которые всегда отстаивали в Конгрессе муниципальных образований свои интересы и умело сопротивлялись нападкам со стороны регионов и центра, лишатся такой возможности, но в качестве свадебных генералов смогут придать весомости новому объединению, в том числе и в глазах мирового муниципального сообщества. В то же время Общероссийский конгресс, в президиум которого вошли преимущественно главы средних городов или муниципальных районов, не замеченные в излишней амбициозности, наверняка будут послушны Кремлю». В Белом Доме не скрывают, что успешное создание Конгресса было связано с выборами в региональные парламенты в октябре 2006 г., в которых должны были принять участие все организации, имеющие отношение к власти. Новый Конгресс должен лоббировать проект закона о назначении мэров крупных городов думами с участием губернаторов. Президент РФ хотел бы отнять ресурсы у независимых мэров больших городов⁷¹.

Региональная бюрократия может создавать свои марионеточные ассоциации местного самоуправления.

Отмечается, что усилению главы Республики Карелия способствовало создание при нем совета по местному самоуправлению, в который вошли главы местного самоуправления и члены Правительства. Он также создал Ассоциацию местного самоуправления⁷².

Свои союзы может создавать местная бюрократия. Ассоциации глав муниципалитетов лоббируют принятие законов, направленных на расширение их власти и сокращение полномочий представительных органов муниципалитетов⁷³.

⁷¹ См.: Городецкая Н. Российские муниципалитеты встроились в вертикаль // Коммерсантъ. – 2006. – 5 сентября. – № 164. – С. 5.

⁷² См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 255.

⁷³ Там же. С. 285.

§ 4. Возможности непосредственного участия населения в решении местных вопросов

Местное самоуправление, как форма осуществления власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ; ст. 1 ФЗ № 131), реализуется через деятельность по **принятию властных решений и их осуществление**. Местная община может принимать правовые акты (нормативные и индивидуальные). При осуществлении местного самоуправления члены местной общины, согласно Конституции РФ, могут действовать в своих интересах, используя свои политические права: выражать свою волю (ст. 29 Конституции), объединяться для отстаивания своих интересов (ст. 30), проводить публичные мероприятия (ст. 31), выбирать свои представительные органы (ст. 32), обращаться в местные органы власти с требованиями и жалобами (ст. 33). При наличии местного самоуправления население принимает властные решения непосредственно (референдумы, собрания граждан, публичные мероприятия) или через своих представителей (ч. 2 ст. 3 Конституции).

Реализуются ли эти нормы Конституции РФ на деле?

Как уже отмечалось, пассивное население России считает, что все общие вопросы должны решаться бюрократией. Оно отказывается использовать перечисленные в Конституции РФ права непосредственно принимать властные решения. Деятельность отдельных активистов по привлечению населения к решению каких-то местных проблем пресекается. При этом бюрократия создает видимость участия населения в решении местных вопросов. Имитировать демократию помогает ее клиента (актив).

Бюрократия Центра, в ФЗ № 131, определила, в каких формах населению позволяется непосредственно участвовать в принятии решений по местным вопросам. Она даже обязала местную бюрократию создавать видимость участия населения при принятии ряда решений. Вместе с этим ФЗ № 131 запретил местной общине непосредственно принимать решения по ряду важнейших вопросов местной жизни (например, принятие устава муниципального образования) (ч. 1 ст. 17 ФЗ). Эти вопросы должны решать только местные представительные органы власти, которые почти всегда находятся под контролем местной или региональной бюрократии.

Некоторые вопросы населению запрещает решать местная и региональная бюрократия. Например, запрет выбирать главу муниципалитетов. Эту функцию отдают представительным органом муниципалитета.

Бюрократическое по своей сущности государство не может доверять власть населению. Оно может только имитировать демократию в стране. Здесь не суверенный народ делегирует свою

власть своим представителям, а местная бюрократия иногда позволяет населению принять участие в решении некоторых второстепенных вопросов.

Исследователи отмечают: «...отношения местной власти к вопросу развития общественной активности, которая должна быть основой для организации деятельности органов местного самоуправления, вполне определенное: местная власть не заинтересована в развитии и содействии развитию такой активности, она скорее заинтересована в достаточно активном, регулярном и постоянном подавлении этой активности. Причем это подавление выражается в двух стратегиях... Первая стратегия достаточно проста: это контроль местной общественной активности и ее удержание на таком уровне, который был бы безопасен для администрации, на котором эта активность может быть легко используема для различных целей, связанных с политическими, административными, а часто и частными интересами. Механизм такой поддержки включает в себя «угнетающую ресурсную поддержку» – то, что мы видим во многих муниципалитетах, когда там выделяется вспомоществование на содействии работе НКО в размере 200 руб. в год на человека и люди считают это вполне приличной поддержкой». Вторая стратегия представляется более хитроумной, когда какие-то формы общественной активности в начале своего развития подкармливаются и поддерживаются местной властью с целью переориентировать эту активность на иные направления, выгодные кому-то в местной власти». Краеведческую, историко-этнографическую переориентируют на активность политическую. Краеведы начинают поддерживать какого-то кандидата⁷⁴.

4.1. Организация управляемых выборов местных органов власти

Основные принципы, на основе которых осуществляются **управляемые выборы** в России и в других недемократических государствах, были уже описаны выше. Применение их несколько ограничено тем, что в некоторых муниципалитетах уже имеются конкурирующие за власть группы буржуазии⁷⁵. Кроме того, здесь может идти борьба между группой региональной бюрократии и группой муниципальной бюрократии.

1. Выборы на местах, как и во всей стране, **не свободны**. Они проводятся под контролем главы региона или главы муници-

⁷⁴ См.: Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление: круглый стол ... С. 116.

⁷⁵ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 289.

палитета (главы администрации) и обычно дают тот результат, который им нужен.

Федеральный законодатель ввел массу ограничений для кандидатов на выборные должности. Поскольку **избирательные комиссии** фактически подчинены местной или региональной администрации, работающей вместе с «Единой Россией», то их кандидатам дается «зеленый свет». Они руководствуются старым правилом: «Своим – все! Врагам – закон!» Кандидатов от оппозиции стараются не допустить на выборы или снять с них, если они не заключили с администрацией договор об участии в выборах в качестве «массовки», без цели победить на них.

Местные **средства информации** обычно убыточны и содержатся за счет бюджета муниципалитета, т. е. полностью подчинены главе муниципалитета (или главе администрации). Нарушая законы, он использует их для саморекламы на выборах для продления срока пребывания на должности, превращая информирование жителей о его служебной деятельности в предвыборную агитацию. Частные лица не могут использовать свои газеты для саморекламы. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» разрешает заниматься агитацией только кандидатам на выборные должности за счет их избирательных фондов. Гражданам и журналистам запрещено высказывать свое мнение о кандидатах. На местных выборах кандидаты не тратят огромных сумм на агитацию, и выборы проходят тихо, для некоторых незаметно.

Кандидаты от объединенной бюрократии мест и регионов выдвигаются через аппарат «Единой России». Выдвижение кандидата на должность главы муниципалитета столицы региона осуществляется при согласовании с высшим руководством «Единой России»⁷⁶.

За отказ поддержать кандидата от «Единой России» **избирателей наказывают**. Им сокращают финансирование разного рода программ из региона. В работе главы муниципалитета, не состоящего в «Единой России», ищут составы преступлений и стараются привлечь его к уголовной ответственности.

Местные предприниматели имеют средства для участия в выборах. Но они знают, что если они поссорятся с главой муниципалитета (главой администрации) или с главой региона, то им будет трудно дальше работать на этой территории, а может быть, у них вообще отнимут их бизнес. Тем не менее конфликты между предпринимателями и местной бюрократией имеют место. Иногда они

⁷⁶ «Единая Россия» занялась мэрами // Коммерсантъ. – 2007. – 21 декабря. – С. 2.

делают выборы непредсказуемыми. У избирателя появляется настоящий, а не формальный выбор.

«В поселках на относительно доступных для массового отдыха участках побережья Байкала центральным вопросом выборов был вопрос о контроле над выделением земли и связанных с вопросом о земле конфликтах интересов местного сообщества, отдельных групп, районных групп, районных властей, туристского бизнеса. Другие распространенные случаи – борьба за местную власть как доступ к контролю над сырьевыми ресурсами территории для ее распродажи». «В селе Усть-Куда Иркутского района помимо земли под застройку (село в получасе езды от Иркутска) ресурсом на распродажу оказались гравий и песок...»⁷⁷

Активность на местах проявляет руководство крупных предприятий, которое, захватив органы местной власти, обеспечивает себе налоговые льготы.

Как правило, даже конкурирующие между собой группы договариваются о том, как они поделят места в муниципальном представительном органе (что-то вроде договорного матча).

Сделать выборы в муниципальные органы власти полностью управляемыми пока **удается не везде**. Есть факты, когда единый кандидат от бюрократии, выдвинутый аппаратом «Единой России», терпит поражение.

В 2004 г. глава Коминтерновского района Воронежа, подержанный губернатором и «Единой Россией», проиграл выборы мэра оппозиционеру, заместителю председателя областной думы Б. Скрынникову⁷⁸.

В 2008 г. выдвигенец от «Единой России» проиграл на выборах мэра г. Нижнего Тагила самовыдвиженцу В. Исаевой. Она являлась членом «Единой России», но выдвинулась без разрешения начальства⁷⁹. В феврале 2012 г. В. Исаеву исключили из «Единой России» за «дискредитацию партии». Решение было принято на заседании президиума политсовета Свердловского отделения «Единой России». Ее обвинили в том, что она не справилась с управлением городским хозяйством. Обвинения ей предъявлял лидер свердловских единороссов В. Шептий и губернатор области А. Мишарин. Она публично отказалась от участия в следующих выборах мэра г. Нижнего Та-

⁷⁷ См.: Рожанский М. Указ. соч. С. 10.

⁷⁸ См.: «Единая Россия» занялась мэрами ...

⁷⁹ См.: Плюснина М. Нижнему Тагилу прочат металлурга // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 27 июня. – С. 8.

гила в октябре 2012 г.⁸⁰. Претензии к В. Исаевой предъявляли и местные жители, которые даже выходили на митинги, обвиняя ее в развале ЖКХ и отмене социальных выплат бюджетникам⁸¹. При нашей пассивности населения, можно предположить, что митинги были организованы областным руководством.

2. Выборы часто проводятся **нечестно**.

Население муниципалитетов проявляет еще большую пассивность при выборах органов власти на местах, чем при проведении выборов федеральных органов. Низкая явка избирателей (обычно до 30 %) облегчает фальсификацию выборов. Достаточно небольшого вброса бюллетеней или принуждения явиться на выборы и проголосовать «правильно» муниципальных служащих для того, чтобы победу одержал представитель местной бюрократии.

Избирательные комиссии на местах формируются в своей основе из работников муниципальных учреждений. Избирательные участки помещаются в школах. Руководители школы и учителя часто назначаются членами избирательной комиссии. Им привычно давать те показатели, которые требует вышестоящее начальство. Всем известно, что показатели школ по успеваемости, как правило, «дутые» («Три пишем. Два в уме»).

Ч. 3.1 ст. 23 ФЗ № 131 помогает местной и региональной бюрократии проводить управляемые выборы. Помещенная там норма требует проводить выборы в представительные органы муниципальных образований с числом депутатов более 20 по **смешанной системе**⁸². Это уменьшает число одномандатных округов. Объединенная бюрократия пытается таким образом застраховаться от проникновения в представительный орган муниципалитета неуправляемых харизматиков. Руководство отделений 3 больших условно оппозиционных партий России (КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР), как правило, подконтрольно главе региона. Таким образом, с ним можно договориться о том, какие люди попадут в представительный орган по спискам от этих партий. Представители названных партий в свое время поддерживали введение смешан-

⁸⁰ См.: Плюснина М. Напор хозяйствующих субъектов // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 28 февраля. – С. 7.

⁸¹ См.: В Нижнем Тагиле сменится мэр // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 9 февраля. – С. 11.

⁸² О внесении изменений в ст. 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»: ФЗ от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 24 марта.

ных выборов в больших городах⁸³. Их цели были достаточно мелкими.

Представители КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР в Челябинске в 2008 г. выражали надежду, что введение смешанной системы выборов в думу г. Челябинска укрепит их позиции. Справедливая Россия надеялась вместо 2 мест получить три места. ЛДПР выступала за пропорциональную систему, поскольку у «Единой России» в одномандатных округах были сильные кандидаты⁸⁴.

Бюрократия мест (мэры городов) не везде поддержала переход на смешанную систему выборов, поскольку мажоритарная система позволяла ей легко формировать послушный представительный орган из зависимых от нее лиц⁸⁵. Смешанная система делала ее зависимой от партаппарата региональных органов «Единой России», который начал определять список кандидатов от объединенной бюрократии, часто выражая интересы главы региона. Местная бюрократия в 2008 г. отказалась выполнить указание В. В. Путина перейти на смешанную систему⁸⁶.

Гордума Челябинска (33 из 34, в том числе 20 единороссов) и Екатеринбург (24 из 26), состоящие из единороссов, отвергли инициативу В. В. Путина и координационного совета «Единой России» по УрФО о введении смешанных выборов депутатов в 2008 г. Они сослались на итоги общественных слушаний, прошедших в их городах под их контролем. Депутаты, не стесняясь, высказывались против инициатив центра. Прямо говорилось, что против и мэры городов. Отмечалось, что новая система выборов ослабит их влияние на представительный орган. Руководство «Единой России» проводило линию централизации власти в России («вертикаль власти») и боролась за вытеснение из представительных органов трудноконтролируемых, беспартийных кандидатов⁸⁷.

Борьба с малыми партиями ведется иными способами.

Чтобы осложнить выдвижение партийных списков от малых партий, представительный орган Свердловской облас-

⁸³ См.: Желудков А. Общественность не подчинилась партийной дисциплине // Коммерсантъ-Урал. – 2008. – 8 ноября. – С. 4.

⁸⁴ См.: Желудков А. Челябинскую думу смешают // Коммерсантъ-Урал. – 2008. – 4 октября. – С. 3.

⁸⁵ См.: Желудков А. Общественность не подчинилась партийной дисциплине ...

⁸⁶ См.: Бондарь О., Желудков А. Депутаты не смешивают // Коммерсантъ-Урал. – 2008. – 12 ноября. – С. 11.

⁸⁷ См.: Там же.

ти (при поддержке губернатора) ввел обязанность партий сформировать внутри списка территориальные подписки в количестве 18⁸⁸. Маленькие партии не могут составить большой список кандидатов, да еще представляющих разные территории города. Они рассчитывают провести в Думу не более 1 человека.

Региональная бюрократия, контролирующая региональные отделения «Единой России», стремится навязать муниципалитетам пропорциональную или смешанную систему выборов⁸⁹. Особенно это эффективно в «медвежьих углах», где кроме отделения «Единой России» нет никаких других отделений партий или они очень слабы⁹⁰. Как известно, делались попытки ввести пропорциональную систему выборов даже в маленьких поселках. Но Конституционный Суд РФ признал эту практику неконституционной⁹¹.

3) Ч. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления⁹² требует проведения **прямых выборов** в местные органы власти. Российское законодательство (п. 1 ч. 4 ст. 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного...») позволяет нарушать этот принцип при формировании представительного органа муниципального района. Двухступенчатые выборы широко практиковались в царской России (Указу от 30 апреля 1838 г.)⁹³ и большевиками до тех пор, пока они не ввели тоталитарный режим. Они позволяют местной бюрократии фильтровать кандидатов, выдвинутых населением.

До сих пор система управляемых выборов работала эффективно. Большинство в представительных органах муниципалитетов страны составляют представители объединенной бюрократии, которые часто входят в состав партеобразного объединения бюрократии и ее клиенты под названием «Единая Россия». Обычно не вступают в конфликт с объединенной бюрократией и так называемые независимые кандидаты, представляющие местную буржуазию или интеллигенцию.

⁸⁸ См.: Плюснина М. У кукловодов ничего не получится // Коммерсантъ-Урал. – 2013. – 30 января. – С. 8.

⁸⁹ См.: Шулепова Е. и др. Вертикаль подкралась незаметно // Коммерсантъ. – 2008. – 29 мая. – С. 3.

⁹⁰ См.: Административно-территориальное устройства России и местное самоуправление : круглый стол ... С. 123.

⁹¹ Постановление КС РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П // СЗ РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.

⁹² СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

⁹³ Учреждение об управлении государственными имуществами // ПСЗРИ. – Т. XII. – № 10834.

В значительном числе регионов главы регионов постарались принудить местную бюрократию **отказаться от выборов глав муниципалитетов**.

Некоторые регионы полностью отменили у себя институт выборного главы администрации и ввели сити-менеджера: Тюменская, Калужская области⁹⁴.

В ноябре 2007 г. губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа Ю. Неелов рекомендовал всем муниципалитетам отказаться от выборов своих глав. Эксперты, поддержавшие решение, указали на отсутствие на севере элитных ресурсов, из которых можно было выбирать мэров⁹⁵.

Отказ от выборов главы администрации в г. Кургане рассматривается экспертами как средство установления контроля областной администрацией над г. Курганом. При этом с политической сцены устранился мэр города А. Ельчанинов, который давно конфликтовал с губернатором⁹⁶.

В феврале 2011 г. губернатор Приморского края предложил Думе г. Владивостока рассмотреть вопрос об отмене выборов мэра города⁹⁷.

Наместнику Правителя в провинции легче провести своего человека на должность главы муниципалитета (главы администрации муниципалитета) через местный представительный орган. Договориться с местной управленческой элитой легче, чем с населением.

В Екатеринбурге местная бюрократия не поддержала инициативу главы региона об отказе от выборов глав муниципалитета. Она организовала поддержку своей позиции со стороны разного рода общественности. Должность выборного главы муниципалитета (свадебного генерала) осталась, но пришлось отказаться от выборного главы администрации. Впрочем, городская Дума контролировалась прежним главой муниципалитета, и главе региона в 2013 г. не удалось поставить на должность главы администрации муниципалитета своего человека. Более того, население отказало в поддержке кандидату на должность главы муниципалитета, представ-

⁹⁴ См.: Башлыкова Н. Мэр Рязани обвинен в дискредитации власти // Коммерсантъ. – 2007. – 21 декабря. – С. 3.

⁹⁵ См.: Ивашевский А. Мэрам добавляют профессионализма // Коммерсантъ. – 2007. – 15 ноября. – С. 16.

⁹⁶ См.: Законное устранение // Эксперт-Урал. – 2009. – № 21. – С. 6.

⁹⁷ См.: Чернышев А. Горбума Владивостока не спешит отменять выборы мэра // Коммерсантъ. – 2011. – 1 марта. – С. 2.

ленному главой региона. На выборах 2013 г. победил кандидат от партии «Гражданская платформа» Е. Ройзман.

При наличии конфликта между местной бюрократией (местными предпринимательскими элитами) и региональной бюрократией, первая часто предпочитает поддерживать выборность главы муниципалитета (главы администрации). Проводя своего кандидата через выборы, она дает ему опору на массы, укрепляет его позиции в борьбе с главой региона.

Из 200 самых больших городов России 107 (включая миллионники: Новосибирск, Самару, Омск, Ростов-на-Дону) противились введению поста сити-менеджера. Сопротивление оказывало население и местные элиты. Отбиваются от этого сами мэры городов, популярные в городе⁹⁸.

В Сургуте в 2010 г. депутаты гордумы отказались подчиниться давлению губернатора Н. Комаровой отменить выборы мэра и ввести институт сити-менеджера⁹⁹.

В 2005 г. победивший на выборах мэра г. Челябинска М. Юревич надавил на собрание депутатов, и они изменили устав города, отменив должность сити-менеджера¹⁰⁰.

Отказ от выборов главы муниципалитета и главы администрации муниципалитета часто поддерживают депутаты представительного органа муниципалитета, поскольку надеются за счет этого расширить свои властные полномочия.

В 2006 г. помощник Президента РФ И. Шувалов назвал предложение об отказе выборов мэров крупных городов попыткой свернуть муниципальную реформу в стране¹⁰¹. Депутат Государственной Думы В. Гальченко, который возглавлял Всероссийский совет местного самоуправления, заявлял, что названный проект ведет «к сворачиванию местного самоуправления»¹⁰². Представители муниципалитетов признались, что только в крупных городах еще сохранилось самоуправление и проект закона об отказе от выборов мэров в них направлен на то, чтобы добить его¹⁰³. Это процесс в

⁹⁸ См.: Мэров красят политические решения // Коммерсантъ. – 2011. – 31 августа. – С. 2.

⁹⁹ См.: Плюснина М. Выборы снижают шанс // Коммерсантъ-Урал. – 2013. – 4 сентября. – С. 8.

¹⁰⁰ См.: Скрипов А. Вторая голова – лишняя // Российская газета. – 2009. – 10 апреля. – С. 3.

¹⁰¹ См.: Выжutowич В. Власть без денег // Российская газета. – 2006. – 17 ноября. – С. 3.

¹⁰² См.: «Единая Россия» пошла на мэровую // Коммерсантъ. – 2006. – 8 ноября. – С. 1.

¹⁰³ См.: Местное самоуправление склонно к самостоятельности ...

рамках построения вертикали власти, – отмечала в 2010 г. мэра г. Нижнего Тагила В. Исаева¹⁰⁴.

В рамках политики имитации демократии, в некоторых муниципалитетах ввели должность назначаемого главы администрации муниципалитета и оставили выборность главы муниципалитета, который является всего лишь председателем в представительном органе муниципалитета, выполняет представительские функции, лишен аппарата и денег.

*Мэр г. Березовка сказал, что ради сохранения хоть маленькой демократии надо оставить выборы глав муниципалитетов, если будет назначаемый глава администрации*¹⁰⁵.

Там, где выборы главы муниципалитета по какой-либо причине не отменены, применяется особая технология проведения нужного региональной бюрократии человека на эту должность. Ее можно рассмотреть на примере выборов главы муниципалитета г. Нижнего Тагила Свердловской области.

*В 2012 г. в Свердловской области никто не скрывал, что областная администрация попытается поставить на пост мэра Н. Тагила своего человека. Журналисты писали, что на эту должность могли быть рекомендованы В. Бабенко, В. Погудин*¹⁰⁶. *В конце концов, выбор был сделан в пользу С. Носова. Он был членом «Единой России». Глава региона сначала ввел его в должность вице-губернатора. Он стал курировать разработку проекта программы социально-экономического развития города до 2015 г. С этой позиции он критиковал мэра города В. Исаева*¹⁰⁷. *До этого С. Носов был генеральным директором Нижнетагильского металлургического комбината (входит в EvrazGroup)*¹⁰⁸. *В результате на выборах мэра г. Нижнего Тагила Носов набрал 90 % голосов избирателей*¹⁰⁹. *В данном случае губернатору пришлось вступить в соглашение с руководством крупного предприятия. Известно, что губернатор Е. Куйвашев не является полным хозяином в Свердловской области и не может произвольно осуществлять кадровые назначения. Легкая победа С. Носова показывает, что в Н. Тагиле*

¹⁰⁴ См.: Яблонский Н., Охлопков А. Без выборов // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 25 февраля. – С. 12.

¹⁰⁵ Там же.

¹⁰⁶ См.: Плюснина М. Напор хозяйствующих субъектов ...

¹⁰⁷ См.: Плюснина М. Нижнему Тагилу назначают цену // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 18 августа. – С. 5.

¹⁰⁸ См.: Плюснина М. Нижнему Тагилу прочат металлурга ...

¹⁰⁹ См.: Плюснина М. «У кукловодов ничего не получится» // Коммерсантъ-Урал. – 2013. – 30 января. – С. 8.

отсутствует атмосфера плюрализма. Община не в состоянии выдвинуть из своего состава конкурирующих кандидатов на должность главы муниципалитета. Здесь действует принцип: «Придите и правьте нами».

Чтобы не допустить возможности оппозиции объединиться во втором туре и победить обычно лидирующего кандидата от «Единой России», регионы в законе о выборах глав муниципалитетов (в уставах муниципалитетов) вводят **один тур** голосования, на которых побеждает тот, кто набрал больше голосов (относительно других). Бюрократия заинтересована, чтобы в выборах участвовали 5–7 неярких личностей, которые не могут составить конкуренцию представителю местной бюрократии. Кандидату от бюрократии (от главы региона) достаточно набрать в свою поддержку 20–30 % голосов. Остальные голоса распределяются между множеством кандидатов. Для достижения планируемого результата, естественно, применяется административный ресурс.

*На выборах мэра г. Петрозаводска в 2006 г. кандидат, продвигаемый главой Правительства Республики Карелия, В. Масляков, набрал 36,5 % голосов. Его ближайший конкурент В. Попов – 28,5 % голосов. Остальные голоса «растасили» между собой другие 6 кандидатов. Таким образом, мэром стал человек, против которого выступало большинство горожан – 63,5 %*¹¹⁰.

*В 1996 г. старый мэра г. Пскова одержал победу на выборах над 5 оппонентами, набрав 31,4 % голосов*¹¹¹.

Эта хитрость не всегда срабатывает.

На выборах мэра г. Екатеринбурга Е. Ройзман набрал относительное большинство голосов и победил кандидата от местной и региональной бюрократии.

*В г. Новосибирске оппозиция сумела объединиться и выставить единого кандидата. Это позволило кандидату от КПРФ А. Локотю набрать 43,6 % голосов. Кандидат от объединенной бюрократии набрал 39,9 % голосов*¹¹². *Причину этого видят в том, что между бюрократией города, области и имперского округа произошел раскол.*

*В Нарьян-Маре кандидат от КПРФ победил единоросса, набрав 39,61 % голосов избирателей*¹¹³.

¹¹⁰ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 266.

¹¹¹ Там же. С. 289.

¹¹² См.: Выборы мэра Новосибирска прошли при низкой явке. – URL: <http://www.54rus.org/more.php?UID=26586> (дата обращения: 07.04.2014 г.).

¹¹³ См.: Зайцев В. Как на выборах мэров выступали самовыдвиженцы от «Единой России» // Коммерсантъ. – 2013. – 2 апреля. – С. 2.

Проведение голосования в один тур не всегда отражает настроения населения. Эксперты посчитали, что из 35 изучаемых случаев выборов в два тура (с 1995 г.) в 12 случаях победил кандидат, который занял в первом туре второе место, но сумел мобилизовать во втором туре голоса своих бывших оппонентов¹¹⁴.

Отмена второго тура голосования связана с заинтересованностью бюрократии проводить меньше выборов, поскольку последние поднимают активность населения.

Кандидата на должность мэра столицы региона утверждают в Москве, на заседании Президиума генсовета «Единой России»¹¹⁵. Это усиливает партократию центра, создает дополнительную основу для коррупции (позволяет московской бюрократии получать свою долю коррупционной ренты от муниципальной бюрократии).

В Основной закон страны следовало бы записать норму: «На местном уровне проводятся управляемые выборы».

4.2. Отношение к местным референдумам

Местное самоуправление следует рассматривать как **право граждан и местных общин на самостоятельную деятельность** по принятию решений по вопросам местного значения, в том числе на референдуме (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). В последние годы в демократических странах мира все чаще прибегают к принятию решений на муниципальном уровне посредством референдума.

Как уже отмечалось, современная российская бюрократия боится собственного населения и не любит проводить референдумы. Она делает все возможное для недопущения их проведения в муниципалитетах. Этому способствует ФКЗ «О Референдуме РФ», фактически **дозволяющий проведение референдумов только с разрешения и исходя из потребностей бюрократии**. По его подобию были приняты законы о референдумах в регионах России. На референдумах штата Калифорния 19 % выносимых на разрешение граждан вопросов касаются налогообложения¹¹⁶. В России ставить на референдум вопросы о налогах запрещается, поскольку они относятся к предмету ведения представительных органов власти.

Ч. 10 ст. 35 и ч. 3 ст. 44 № 131 запрещает выносить на референдум **устав муниципального образования** и поправки к нему. Поскольку он регулирует все вопросы местной жизни, то все их запрещено выносить на референдум. Получается, что на рефе-

¹¹⁴ См.: Ярцев А. С первой попытки // Российская газета. – 2007. – 26 сентября. – С. 11.

¹¹⁵ См.: «Единая Россия» занялась мэрами ...

¹¹⁶ См.: Васильев В. И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 119.

рендум позволяет выносить не важнейшие вопросы жизни общины, которые урегулированы в уставе муниципалитета, а только второстепенные, которые неинтересны населению. Большое количество иных вопросов местной жизни ФЗ № 131 отнес к ведению представительных органов власти муниципалитета (например, вопрос об объединении муниципалитетов – ч. 3 ст. 13).

Пассивное население муниципалитетов не поддерживает активистов в их стремлении поставить какой-то вопрос на референдум, даже если он касается их здоровья (строительство предприятий с вредным для окружающей среды производством). Довольно трудно оказывается собрать подписи членов общины в поддержку инициативы проведения референдума. Еще труднее убедить население прийти на референдум. Он считается несостоявшимся, если на него не пришло половины избирателей.

В г. Пскове инициативная группа, несмотря на препятствия, организовала проведение референдума по поводу отмены выборов главы города. На референдум пришло 8,22 % избирателей, 81,36 % из явившихся проголосовало против отмены выборов. Но референдум, согласно закону, был признан несостоявшимся¹¹⁷.

Местные избирательные комиссии, составленные под руководством местной или региональной бюрократии, ищут любую возможность отказать инициативной группе в проведении референдума. Они могут отказаться признать подписи избирателей действительными или достоверными. Ищется основание для того, чтобы отвергнуть вопрос, выносимый на референдум (утверждают, что он не относится к вопросу местного значения, противоречит Конституции или законам и т. д.).

13 сентября 2010 г. избирательная комиссия Екатеринбурга отказалась зарегистрировать инициативную группу по проведению референдума об отмене выборов мэра Екатеринбурга. Председатель избиркома И. Захаров заявил, что в поданных документах комиссия обнаружила нарушения: не были полностью указаны адреса членов инициативной группы, не был предложен вариант нормативного акта, который бы обсуждался на референдуме¹¹⁸.

Суды, как правило, встают на сторону местной бюрократии. Даже после того, как референдум состоится, они, по ходатайству местной бюрократии, признают их незаконными.

¹¹⁷ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 307.

¹¹⁸ См.: Лесовских И., Яблонский Н. Избирком Екатеринбурга отказал инициаторам референдума // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 14 сентября. – С. 12.

Из 19 попыток проведения экологических референдумов на местном и региональном уровне в 2000–2004 гг. (когда действовали нормы еще более мягкого Закона о референдуме) 10 были запрещены путем отказа в регистрации инициативной группы избирательной комиссией (отмены регистрации ее). В двух случаях избирательные комиссии признали часть собранных в поддержку референдума подписей недостоверными. В 5 случаях голосование было проведено, но на референдум пришло меньше 50 % избирателей и он не состоялся. Лишь в 2 случаях референдум состоялся и люди поддержали активистов (запрет на строительство алюминиевого завода в Ленинградской области – 2003 г.; запрет на строительство морского порта в Геленджике – 2000 г.)¹¹⁹.

В Основной закон страны следует записать: «Референдумы на местном уровне можно проводить только по разрешению местной бюрократии и в ее интересах».

4.3. Отношение к иным формам непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения

ФЗ № 131 (ст. 24) разрешает **отзыв депутата** представительного органа (если он сформирован на основе мажоритарной системы выборов) или **главы муниципалитета**. Решение считается принятым, если за отзыв проголосовало **большинство избирателей муниципалитета** (ч. 2 ст. 24 ФЗ). Эта норма оказывается мертвой, поскольку население пассивно и его невозможно, даже с использованием административного ресурса, заставить прийти на избирательный участок для голосования.

Ст. 29 ФЗ № 131 выделяет особого рода **официальные собрания населения муниципалитета**, проводимые представительными органами муниципалитета. Эти собрания используются местной бюрократией для имитации демократии. На них собирается клиентела местной бюрократии, которая дружно голосует в поддержку той или иной деятельности местной бюрократии.

Ч. 3 ст. 28 ФЗ № 131 обязывает представительные органы власти муниципалитетов проводить **общественные слушания** по ряду вопросов местного значения. Сложились нормы обычаев проведения слушаний. На них принуждают прийти муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений и предприятий,

¹¹⁹ См.: Воробьев Д. Экологические референдумы в России. – URL: <http://www.strana-oz.ru/2005/6/ekologicheskie-referendумы-v-rossii> (дата обращения: 7 августа 2013 г.).

которые по приказу своих руководителей голосуют так, как выгодно местной бюрократии.

Так проводились слушания по вопросу отмены выборности главы администрации в Екатеринбурге¹²⁰. Оппозиция считает, что срежиссированными администрацией города были слушания 7 ноября 2008 г. в г. Челябинске по поводу перехода к смешанной системе выборов депутатов в представительный орган. Большинство присутствующих на них были сотрудники администрации города¹²¹.

Депутат Свердловской областной Думы А. Альшевских отмечает: «...на практике мнение населения особо не влияет на ход событий, а участие граждан в слушаниях проводится чисто для галочки. Нередки случаи, когда представители администрации или заинтересованной организации участвуют в обсуждении под видом простых жителей и влияют на итог»¹²².

Местная бюрократия старается ограничить число участников публичных слушаний, устанавливая, что желающий принять в них участие должен подать заявку на участие в слушаниях заранее. Администрация определяет тех, кто имеет право выступать на слушаниях.

Иногда активные граждане и общественные организации пытаются привлечь население муниципалитета к участию в слушаниях. Но организационные способности местной бюрократии, как правило, гораздо выше, чем у общественников. Представителей бюрократии на слушаниях оказывается больше, чем представителей активистов.

Лица, заинтересованные в решении какого-то вопроса, не следят за повесткой дня муниципалитета. Только после принятия решения бюрократией, они начинают возмущаться свершившимся фактом.

16 июля 2009 г. в местной газете Верхней Пышмы (Свердловская область) было объявлено о проведении 17 июля общественных слушаний по вопросу о строительстве нового хранилища радиоактивных отходов недалеко от города. По закону они должны были предупредить о них за 7 дней. В протоколе значилось, что никаких возражений по поводу нового строительства от населения не поступило. Это возмутило

¹²⁰ См.: Сторонники сильного мэра избалованы ситуацией в Екатеринбурге // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 21 сентября. – С. 12.

¹²¹ См.: Желудков А. Общественность не подчинилась партийной дисциплине ...

¹²² См.: Кезина Д. Гамма недоверия // Российская газета. – 2009. – 29 октября. – С. 27.

жителей пос. Крутой (3 км от нового строительства) и дачников (1,5 км от него). Жители потребовали проведения новых слушаний. Они прошли 28 августа 2009 г. Жители поселков собрали более 1 тыс. подписей против строительства объекта¹²³.

Необходимо отметить, что решения, принятые в ходе общественных слушаний, не имеют обязательного характера.

27 мая 2010 г. состоялись публичные слушания об отмене прямых выборов мэра в Перми. Усилиями администрации зал был более чем наполовину заполнен проинструктированными руководителями и активистами Советов территориального общественного самоуправления. Противники отмены выборов выступали ярко и убедительно. Их поддержала уполномоченный по правам человека Т. Марголина. Городская дума проигнорировала мнение собрания¹²⁴.

В г. Пскове пришедшие на публичные слушания не поддержали решение об отмене выборов главы муниципалитета. Дума проигнорировала результат публичных слушаний¹²⁵.

Имеют место случаи, когда местная бюрократия использует общественные слушания в борьбе с региональной бюрократией. Тогда, в ходе общественных слушаний, могут приниматься решения, которых как бы никто не ожидал. Хотя всем понятно, что они были «срежиссированы».

Ст. 27 ФЗ № 131 позволяет местному населению организовывать **территориальное общественное самоуправление**. Оно осуществляется с согласия местной бюрократии. Активная бюрократия принимает искусственные меры по объединению населения в ТОСы, использует их актив в качестве своей клиентелы для управления населением и укрепления своей власти. Там, где местная бюрократия пассивна, она препятствует объединению населения в ТОСы, видя в них конкурента в борьбе за власть.

Самой распространенной формой участия членов общины и их групп в решении местных дел при авторитарных режимах является **жалоба**. Право на обращение (ст. 33 Конституции РФ) является самым востребованным в России. Что-нибудь выпрашивать, «челом бить», «искать милости» – традиция россиян.

Как уже отмечалось, местные **средства массовой информации** обычно находятся под контролем местной или региональной бюрократии, и население не может воспользоваться ими для ре-

шения своих проблем. Они используются бюрократией как средства массовой пропаганды своих достижений. Вместе с тем конфликты между группами бюрократии муниципалитета и региона иногда выливаются в идеологическую борьбу между ними с использованием информационных каналов. Тогда они становятся орудием для критики деятельности той или иной стороны. На местную бюрократию можно пожаловаться в центральные средства массовой пропаганды. В рамках обозначения заботы о населении они могут изобличать какие-то пороки на местах, критиковать местное начальство.

Лоббировать свои интересы население мест может через **общественные объединения** (использование ст. 30 Конституции РФ). Как уже отмечалось, местная бюрократия принимает меры к тому, чтобы пресечь деятельность объединений, которые проводят самостоятельную политику, и поддерживает клиентистские объединения, в том числе выделяя им денежные средства. Последние от имени местного сообщества поддерживают власть местной бюрократии и ее деятельность. Местная бюрократия через них создает видимость демократии и общественного контроля за органами власти¹²⁶.

За тем, что называют «гражданское общество» часто стоят организации, создаваемые с целью удовлетворения сугубо частных интересов (типа обналичивания денег) или интересов клиентелы, прикормленной местным начальством, отмечают исследователи¹²⁷.

Главы крупных муниципалитетов и регионов обычно держат под своим контролем руководство местных отделений оппозиционных партий¹²⁸. Им дают выживать (выдвигать своих кандидатов на местных выборах, получать небольшое число мест в представительных органах) с условием, что они будут придерживаться определенных рамок в критике местного начальства.

В качестве привилегии, руководители послушных общественных объединений включаются в **общественные палаты** при представительных органах или при главе муниципалитета. Они получают доступ к начальству для лоббирования своих интересов.

Органы власти на местах поддерживают атомизацию населения, не допускают превращения его в единую общину, способную заявить о своих интересах.

¹²⁶ См.: Ванеев О. Н. Проблема взаимодействия органов местного (городского) самоуправления с некоммерческими организациями (НКО) // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 23. – С. 29.

¹²⁷ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 27.

¹²⁸ См.: Плюснина М. У кукловодов ничего не получится ...

¹²³ См.: Кезина Д. Указ. соч.

¹²⁴ См.: Суслов А., Юшков Р. Как бы кого не вышло... // Новая газета. – 2010. – 23 июня. – № 66. – С. 9.

¹²⁵ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 307.

ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»¹²⁹ возлагает на местную бюрократию полномочия давать разрешения на проведении публичных мероприятий. Как отмечалось выше, она по своему усмотрению решает, позволять или не позволять под каким-нибудь благодидным предлогом уличную активность. Часто фактически решения по этому вопросу принимает региональная бюрократия и устно спускает его на местный уровень.

Местная бюрократия для обозначения демократии сама прибегает к проведению разного рода массовых мероприятий

Например, созданное в Екатеринбурге при поддержке администрации общественное движение «Наш дом – наш город» стало инициатором проведения 5 июля 2013 г. собрания горожан. На нем собрались 3 тыс. сторонников партеобразного объединения бюрократии и ее клиентелы. Согласно повестке дня, они обсуждали, какую политическую силу следует поддержать на выборах 8 сентября 2013 г., и, конечно, решили поддержать «Единую Россию». На собрание пригласили всех чем-то выделившихся людей, лояльных правящей группе»¹³⁰.

Хорошо рисует политику глав регионов в отношении населения пример с отменой выборов главы администрации Перми в 2010 г.

Администрация Перми наняла консалтинговое агентство «Площадь круга» для проведения в Перми полномасштабной PR-компания за отмену выборов мэра. Оно собирало активистов и добивалось от них высказываний в поддержку отмены выборов. Всем телеканалам было запрещено давать слово противникам отмены выборов. В газетах была запущена серия статей, пропагандирующих отмену выборов. 27 мая 2010 г. состоялись публичные слушания об отмене прямых выборов мэра в Перми. Опросы Левада-центра показывают, что 79 % опрошенных пермяков против отмены выборов. За отмену выборов выступает только 11 % опрошенных пермяков. За возврат выборов губернатора края высказались 65 % опрошенных. Только 34 % знали о предстоящей отмене выборов»¹³¹. В конце концов, под давлением губернатора городская Дума Перми проголосовала за отмену выборов главы администрации города.

¹²⁹ См.: О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании: ФЗ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

¹³⁰ См.: Партия нашего города. Агитационный листок без выходных данных.

¹³¹ См.: Суслов А., Юшков Р. Указ. соч.

Степень авторитарности режима в муниципалитетах определяется характером местной бюрократии. Этот режим в отдельных муниципалитетах может быть как жестче того, что поддерживает центральная бюрократия, так и мягче его.

§ 5. Система органов власти на местах

На местах действуют все виды органов власти: представительные, исполнительные, судебные, контрольные и др. По формальным признакам их **разделяют** на а) **государственные** (имперские и провинциальные) и б) муниципальные. В этом параграфе речь будет идти преимущественно о последней группе органов.

5.1. Принципы организации и деятельности органов власти муниципалитетов

Реально действующие в России принципы организации и деятельности органов власти муниципалитетов не имеют ничего общего с официально провозглашенными. Они **определяются** бюрократическим типом общества и государства, интересами бюрократии центра, регионов, мест. Определенное значение начинают играть интересы зарождающейся буржуазии. Они также зависят от характера населения (его пассивности) и особенностей решаемых целей и задач (развития поселения, эксплуатации его населения, разделом имеющихся на его территории ресурсов, прежде всего финансовых). Государственной и местной бюрократии приходится создавать видимость соблюдения страной Европейской хартии местного самоуправления.

5.1.1. Принцип единоначалия

Уменьшить роль власти в обществе, пишет А. де Токвиль, можно путем рассредоточения этой власти, «передав ее в разные руки, увеличить число должностных лиц, признавая за каждым из них всю полноту власти, необходимую для выполнения порученных ему обязанностей. У некоторых народов подобное рассредоточение власти еще может вести к анархии; однако само оно не таит в себе равным счетом ничего анархического. Следует сказать, что в результате такого разделения сила власти становится менее непреодолимой и не столь опасной, но при этом вовсе не разрушается»¹³². В России даже официально принцип **разделения властей не декларируется** при организации власти на местах.

Российский законодатель прямо обязал население муниципалитетов вводить **единоначалие** в исполнительной деятельности

¹³² См.: Токвиль А. де. Указ. соч. С. 72.

через глав муниципалитетов или сити-менеджеров. Представительные органы на местах также оказываются подчиненными одному человеку – председателю представительного органа, действующему при поддержке депутатов от «Единой России». В России никто не скрывает курс на выстраивание «вертикали власти». Один Бог, один народ, один фюрер в центре и на местах.

В царской России произвол чиновников пытались ограничить с помощью введения принципа коллегиальности в деятельность исполнительных органов власти. В современной России – это ни к чему.

Фактически принципу единоначалия подчинена вся система муниципальных органов. Она основана на пассивности населения и его вождистских убеждениях.

У екатеринбуржцев доверие к избранной личности значительно выше, чем доверие к выборному органу, то есть городской думе, – отмечал А. Чернецкий в 2010 г.¹³³

Вся власть в муниципалитете обычно сосредотачивается в руках главы муниципалитета, который подбирает себе послушных депутатов в представительный орган. Наиболее точно эта норма была выражена в п. 2 ст. 84 Устава (Основного закона) Курской области от 15 августа 1996 г. с изменениями от 22 марта 1999 г., где устанавливалось, что деятельность по осуществлению местного самоуправления возлагается на главу муниципального образования. Эта норма была официально признана неконституционной¹³⁴, но эффективно действует в большинстве муниципалитетов.

В Основном законе страны следует записать: «Управление муниципалитетами в России осуществляется на основе принципа единоначалия. Допускается разделение труда между органами власти, подчиненными одному лицу».

Данная норма действует не повсеместно. Есть примеры конфликта главы муниципалитета и депутатов (особенно если глава не является членом «Единой России»)¹³⁵.

Введение института главы администрации, назначаемого представительным органом поселения, привело в ряде мест к двоевластию и конфликту между мэром и главой администрации (Ульяновск, Пермь, Миасс).

¹³³ См.: Сторонники сильного мэра избалованы ситуацией в Екатеринбурге ...

¹³⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 года // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – № 2.

¹³⁵ См.: Плюснина М., Лесовских И. Это какой-то привет из девяностых // Коммерсантъ-Урал. – 2013. – 1 марта. – С. 8 ; Плюснина М. Напор хозяйствующих субъектов ...

В г. Миассе Челябинской области в 2005 г. ввели институт сити-менеджера, но две группы депутатов не могли принять компромиссного решения, и город 2 месяца оставался без главы администрации. В 2006 г. должность сити-менеджера отменили. В Верхнем Уфалее с момента введения института сити-менеджера в 2005 г. до 2009 г. не прекращался конфликт между сити-менеджером П. Казаковым и главой города Ю. Зайцевым. Они разрешали свои споры через суд¹³⁶.

Председатель городского совета, глава муниципального образования Рязани С. В. Сазонов направил в Советский районный суд заявление о расторжении трудового договора с сити-менеджером Рязани Ф. И. Проворотным, на основании того, что он работает неэффективно и способствует дискредитации власти и недоверию к ней. Он указал на многочисленные нарушения, в том числе финансовые, со стороны мэрии и муниципальных предприятий. В ответ глава администрации, являющийся одновременно главой городского отделения «Единая Россия», добился исключения из «Единой России» 6 депутатов городского совета и его председателя за нарушение устава партии и действия, дискредитирующие «Единую Россию»¹³⁷.

Политолог Е. Минченко отмечает, что институт сити-менеджера не показал своей эффективности в России. Произошло размывание ответственности за обстановку в городе. Внутри местных администраций возник конфликт. Понизилась легитимность двуглавой администрации. Центр, кажется, не настаивает больше на повсеместном введении этого института¹³⁸.

От института сити-менеджера своим муниципалитетам рекомендовали отказаться органы власти Челябинской области¹³⁹.

5.1.2. Принцип иерархии

Ч. 3 ст. 17 ФЗ № 131 запрещает подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования. Практика показывает, что

¹³⁶ См.: Яблонский Н., Лесовских И. В Челябинской области покончат с двоевластием // Коммерсантъ-Урал. – 2009. – 8 апреля. – С. 8.

¹³⁷ См.: Башлыкова Н. Мэр Рязани обвинен в дискредитации власти ... С. 3, 11.

¹³⁸ См.: Плюснина М. Мэр-одиночка // Коммерсантъ-Урал. – 2013. – 13 февраля. – С. 8.

¹³⁹ См.: Законное устранение ...

этот запрет систематически нарушают главы регионов, главы муниципальных районов. Они, превышая свои полномочия, действуют в соответствии с доктриной «вертикали власти» исходящей от Верховной власти. Ответственности за это никакой нет. «Случаи, когда районная власть не хочет терпеть самостоятельные фигуры во главе поселения, не единичны, а административный ресурс, при нынешнем распределении полномочий, тут используется весьма жестко», – говорит Н. Ф. Шиляев¹⁴⁰.

Конституция РФ утверждает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Это правило систематически нарушается, но не прямо, а косвенно. Обычно **глава региона и его администрация принимает деятельное участие в формировании органов власти муниципалитетов**, с тем, чтобы поставить на руководящие должности лояльных себе лиц¹⁴¹.

ФЗ № 131 (абз. 3 ч. 5 ст. 37) устанавливает, что 1/2 часть конкурсной комиссии, которая отбирает претендента на должность главы местной администрации, состоит из лиц, назначенных представителем органом субъекта Федерации по представлению главы региона. Эта формальная норма дополняется неформальным влиянием главы региона.

Это можно проследить на примере формирования конкурсной комиссии по выборам главы администрации г. Перми в 2006 г. Конкурс проходил при доминирующем влиянии областной исполнительной власти, хотя формально ее представители составляли в комиссии меньшинство. Губернатор открыто выступал за назначение на должность главы администрации Перми своего бывшего заместителя А. Каца. Его воля была исполнена. «...Региональные власти получили все возможности для осуществления контроля над городской политикой»¹⁴².

Законодательный орган субъекта Федерации по представлению главы региона может **распустить представительный орган муниципалитета** (ст. 73 ФЗ). Таким образом он выступает в роли судебного органа, действуя далеко не беспристрастно, из политических соображений.

¹⁴⁰ См.: Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление : круглый стол ... С. 144.

¹⁴¹ См.: Плюснина М. Нижнему Тагилу назначают цену ... ; Плюснина М. У кукловодов ничего не получится ... ; Полоус М. Мэр Кургана понизился до депутата // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 15 ноября. – С. 12.

¹⁴² Гельман В. и др. Указ. соч. С. 222.

Подчинение главе региона глав муниципальных органов осуществляется через **партеобразное объединение бюрократии** – «Единую Россию». Кандидаты на должность глав муниципалитетов столичных городов регионов утверждаются в Москве на заседании президиума Генсовета «Единой России»¹⁴³.

Исследователи отмечают: «Региональные отделения «Единой России» наряду с главами исполнительной власти регионов (которые после 2004 г. также были включены в «вертикаль власти») выступали основными проводниками политики Центра по внедрению муниципальных контрреформ в регионах и городах России. Рост доли депутатов «Единой России» в региональных парламентах и в представительных органах местного самоуправления городов России облегчал сворачивание местной автономии»¹⁴⁴.

Вместе с тем следует обратить внимание, что положение аппарата партиейобразного объединения бюрократии в СССР и сегодня резко отличается. В Советском государстве местные советы были придатком аппарата коммунистической партии¹⁴⁵. Сегодня аппарат «Единой России» в основном является придатком государственной бюрократии. Его используют как дополнительный инструмент осуществления власти. Конечно, аппаратчики из «Единой России» пытаются расширить свою власть.

Отмечается, что большинство мэров столиц регионов являются членами «Единой России». В ноябре 2008 г. с ними встречались министры и секретарь президиума генсовета «Единой России» В. Володин. Журналисты отмечают, что она напоминала партийный инструктаж с секретарями и замами по идеологии. Через мэров городов «Единая Россия» должна была увеличить свое представительство на муниципальном уровне»¹⁴⁶.

Принцип независимости органов местного самоуправления прямо нарушается в вопросе формирования **местных избирательных комиссий**. Они включаются в единую систему органов избирательных комиссий, подчиняются комиссии субъекта Федерации и Центральной избирательной комиссии. Поэтому вопрос выборов местных органов власти оказался не относящимся к вопросу местного значения, а местная избирательная комиссия не

¹⁴³ См.: «Единая Россия» занялась мэрами ...

¹⁴⁴ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 335.

¹⁴⁵ См.: Винниченко О. Ю. Советы Урала в механизме тоталитарного государства. 1929–1941. – Курган : Изд-во Курганского гос. ун-та, 2001. – С. 19.

¹⁴⁶ См.: «Единая Россия» проинструктировала мэров // Коммерсантъ. – 2008. – 12 ноября. – С. 3.

входит в систему местных органов власти. Это признак централизации и имперского характера Российского государства.

Ч. 1 ст. 132 Конституции говорит о **самостоятельности органов местного самоуправления при решении** вопросов местного значения. Как правило, этой независимости нет. Органы власти муниципалитетов беспрекословно выполняют приказы государственных органов, которые облакаются в форму рекомендаций. Личная и финансовая зависимость должностных лиц от государственных органов позволяет последним применять разного рода санкции против ослушников, часто неофициальные. В 2011 г. политологи отмечали, что во многих городах «принятие многих решений берут на себя губернаторы», а полномочия и влияние городских властей все более ограничиваются¹⁴⁷.

Исполняющий обязанности главы Челябинской области Б. Дубровский приказал главам муниципалитетов в течение марта 2014 г. пересмотреть структуру административных расходов (бюджет муниципалитетов) и сократить затраты на муниципальных чиновников¹⁴⁸.

Во многих провинциях по требованию заместителя главы муниципальные органы власти вынуждены были менять свой устав, отменяя выборы главы муниципалитета и главы администрации муниципалитета (например, в Костромской области¹⁴⁹, в Пермском крае¹⁵⁰). Есть факты приказов противоположного свойства. Заместитель губернатора Челябинской области Н. Рязанов направили за своей подписью письма во все муниципалитеты с рекомендацией отказаться от введенных в 2005 г. сити-менеджеров и вернуться к выборным главам администрации. В администрации не сомневаются, что рекомендация будет рассматриваться как приказ и она будет незамедлительно выполнена¹⁵¹.

Естественно, главы регионов пытаются поставить под свой контроль собственность муниципалитетов и их финансы¹⁵².

¹⁴⁷ См.: Мэров красят политические решения ...

¹⁴⁸ См.: Комаров Д. Временный челябинский губернатор потребовал сократить муниципальных чиновников // Коммерсант-Урал. – 2014. – 13 февраля. – С. 8.

¹⁴⁹ См.: Рубанков К., Новиков Л., Никитина Т., Городецкая Н. Мэры накануне выборов потянулись в отставку // Коммерсантъ. – 2011. – 16 февраля. – С. 2.

¹⁵⁰ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 221.

¹⁵¹ См.: Яблонский Н., Лесовских И. Указ. соч.

¹⁵² См.: Городецкая Н., Хамраев В. Кремль города берет // Коммерсантъ. – 2006. – 4 апреля. – С. 1.

В царский период для контроля над земствами были созданы губернские по земским делам присутствия (ст. 8, 82, 87, 103 Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.)¹⁵³. В администрации Свердловской области учреждена должность заместителя председателя Правительства, который отвечает за взаимодействие областных властей с главами муниципалитетов. Муниципалитеты согласуют с ним свои решения¹⁵⁴.

В СССР обязательность решений вышестоящих советских органов для нижестоящих была официально закреплена в Конституции. Сегодня эта норма реализуется без закрепления ее в Конституции и законодательстве.

Законной лазейкой подчинения муниципальных органов власти региональным является наделение их отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Это позволяет осуществлять контроль за их работой, принуждать отчитываться о своей деятельности и наказывать (или поощрять) их. Передача полномочий происходит без согласия на то муниципальных органов.

В соответствии с Законом Башкортостана «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Республики Башкортостан и органами местного самоуправления» государственные органы получили право по своему усмотрению регламентировать практически все стороны деятельности муниципальных образований, вводить форму и периодичность их отчетности, устанавливать критерии оценки их работы. Государственные органы теперь вправе координировать деятельность органов местного самоуправления, проводить экспертизу правовых актов органов местного самоуправления, запрашивать и получать в срок от трех дней до двух недель любые документы и иную информацию, касающуюся их деятельности. Органы государственной власти могут проводить комплексную проверку этой деятельности с привлечением правоохранительных органов, требовать представить отчет о своей деятельности. Все решения органов государственной власти по вопросам деятельности муниципальных властей для них обязательны¹⁵⁵.

Исходя их доктрины местного самоуправления, население должно самостоятельно определить **статус своего муниципаль-**

¹⁵³ См.: Земское самоуправление в России, 1864–1918 ... С. 256.

¹⁵⁴ См.: Плюснина М. Глава Верхотурья не досмотрела за сити-менеджером // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 12 ноября. – С. 8.

¹⁵⁵ См.: Рабинович И., Фуфаев С. Республика Башкортостан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 2. – С. 202.

ного образования в его уставе. Как уже отмечалось, деление территории на муниципалитеты, выбор вида муниципального образования осуществляются региональной бюрократией. Она решает, объединить ли поселения в муниципальный район или сделать большой городской округ с входящими в него сельскими поселениями (как в Свердловской области).

Ч. 1 ст. 130 Конституции РФ указывает, что **структура органов** местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Предполагается, что оно в уставе муниципалитета определит и статус этих органов. Эта норма нарушается имперским законодателем. ФЗ № 131 указывает, какие органы обязано создать население поселения и какие у них должны быть полномочия. Он позволяет местной и региональной бюрократии выбрать один из навязываемых вариантов организации органов власти в муниципалитете.

Как уже отмечалось, ФЗ № 131 предписывает определять структуру органов муниципальной власти (закрепляемую в уставе муниципалитета) представителю органа (ч. 4 ст. 44, ч. 10 ст. 35 ФЗ). Он фактически запрещает решать этот вопрос на референдуме или на учредительном съезде муниципалитета. Бюрократия боится референдумов, поскольку отменить их решения можно только новым референдумом.

Как свидетельствуют политологи, главы регионов навязывают представителю органа муниципалитета такую систему органов власти на местах, которая удобна лично им для управления населением мест и местными органами власти.

Например, главе Тюменской области удобно управлять населением через назначаемого представительным органом поселения главу администрации муниципалитета. Он везде запретил выбирать главу муниципалитета. Губернатору Челябинской области эта схема не понравилась, и он разослал всем муниципалитетам предписание от нее отказаться¹⁵⁶.

Даже **наименование органов** власти муниципалитета определяется не населением, а законом субъекта Федерации (ч. 3 ст. 34 ФЗ № 131).

Например, в Свердловской области принят закон «О наименованиях представительного органа муниципального образования, высшего должностного лица образования и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в Свердловской области» от 22 ноября 2004 г.

Ст. 146 Конституции СССР 1977 г. гласила, что местные Советы проводят в жизнь решения вышестоящих государственных

¹⁵⁶ См.: Скрипов А. Указ. соч. ; Яблонский Н., Лесовских И. Указ. соч.

органов. Эта норма действует до сих пор. «...Фактически самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации отсутствует», – пишет М. Ю. Дитятковский¹⁵⁷. «...Местное самоуправление постепенно трансформировалось в разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики», – пишет Н. С. Тимофеев¹⁵⁸.

В Основной закон страны следует записать: «Управление муниципалитетами в России осуществляется на основе принципа иерархического подчинения органов власти муниципалитетов государственным органам. Представительные органы власти муниципалитетов, как правило, создаются при главе муниципалитета».

Конечно, обеспечить строжайшую иерархию в организации и деятельности органов местного самоуправления не всегда удастся. Даже в «Единой России» хромает дисциплина, и подчас ее члены выставляют свои кандидатуры на выборах органов власти муниципалитета вопреки решению ее аппарата¹⁵⁹. Кроме того, «пирамида власти» размывается конфликтами между главами регионов и центральным аппаратом «Единой России». Каждый из них стремится поставить на должность главы крупного муниципалитета (региональной столицы) своего человека.

5.1.3. Принцип отчуждения от населения

Устранение действия принципа демократизма в формировании и деятельности органов власти муниципалитетов происходит в силу пассивности населения. Как отмечалось выше, бюрократия регионов и мест организует проведение управляемых выборов органов власти в муниципалитетах. Выборы глав муниципалитетов часто отменяются. В результате местная бюрократия так же отчуждена от населения, как региональная или имперская. Вместо ответственности перед населением действует ответственность по вертикали местной бюрократии перед провинциальной бюрократией. Население ищет защиты от произвола местной бюрократии в провинциальных органах власти или даже у Верховного Правителя.

Бюрократия крупных поселений старается отделиться от населения с помощью охранников, специального обслуживания, автомобилей с тонированными стеклами. Мэр большого города не унижается до положения рядового горожанина. Он считает ниже своего достоинства пользоваться общественным транспортом для того, чтобы добраться до места своей работы. Информация о де-

¹⁵⁷ Дитятковский М. Ю. Указ. соч.

¹⁵⁸ Тимофеев Н. С. Указ. соч. С. 19.

¹⁵⁹ См.: Буров А. На пост мэра Ханты-Мансийска претендуют два единоросса // Коммерсантъ-Урал. – 2008. – 15 января. – С. 12.

тельности местной бюрократии бывает менее доступна, чем о деятельности Верховной власти. Местные средства массовой информации используются для рекламирования деятельности местной бюрократии, введения населения в заблуждение.

В Основной закон страны следует записать: «Органы власти муниципалитетов создаются для управления населением муниципалитетов, не подконтрольны ему и не ответственны перед ним».

5.1.4. Отказ от принципа конституционности и законности в организации и деятельности органов власти в муниципалитетах

Исходя из сказанного видно, что **нормы Конституции РФ** (ст. 12, 130–131) **не действуют** при организации и деятельности органов власти муниципалитетов. ФЗ № 131, с точки зрения автора, грубо нарушает Конституцию РФ. Как уже отмечалось, вместо общих принципов он вводит массу норм конкретного характера, лишая полномочий субъекты Федерации и сами общины. В 2003 г. В. Мокрый признавал, что в России «не обеспечена полная и повсеместная реализация установленной Конституцией и законами Российской Федерации системы гарантий деятельности местного самоуправления, включающей запрет на ограничение его прав, обязательность решений, принятых гражданами путем прямого волеизъявления, для органов и должностных лиц местного самоуправления, а также его судебную защиту»¹⁶⁰. С того времени ничего не изменилось.

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. признало неконституционным осуществление общего контроля государственных органов за решением муниципальных органов власти вопросов местного значения (п. 7 установочной части)¹⁶¹. На основании этого следует признать неконституционным Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г., требующий от глав городских округов и муниципальных районов ежегодно отчитываться перед субъектом Федерации об эффективности своей деятельности¹⁶².

В ряде постановлений Конституционный Суд РФ признал неконституционными нормы законов, навязывающие местным общинам создание исполнительных органов власти (нарушение ч. 1

¹⁶⁰ Мокрый В. Развитие в России местного самоуправления как института публичной власти // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 3. – С. 140.

¹⁶¹ СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

¹⁶² Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 13.05.2010) // СЗ РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003.

ст. 131 Конституции РФ). Сегодня это навязывание происходит повсеместно¹⁶³.

В Постановлении от 24 января 1997 г. Конституционный Суд РФ признал неконституционными нормы законов позволяющие государственным органам участвовать в формировании органов власти муниципалитетов¹⁶⁴. Как будет показано ниже, эта неконституционная практика даже не скрывается главами регионов.

Как уже отмечалось, деятельность органов власти на местах часто подчинена не законам, а **воле главы региона и бюрократии**, как региона, так и мест. Прокуратура ежегодно выявляет тысячи нарушений в деятельности местных органов власти. Конечно, правоохранительные органы реагируют на нарушения закона, если они затрагивают интересы бюрократии. Если они совершаются в интересах бюрократии, то их никто не пресекает, виновников правонарушений не обнаруживают¹⁶⁵.

Выше уже отмечалось, что на местном уровне действуют правовые обычаи, политико-правовые доктрины, правовые прецеденты, которые нейтрализуют действие норм Конституции и законов.

Большое значение в жизни органов власти муниципалитетов имеет личный фактор, установки, которыми руководствуются глава региона и глава муниципалитета.

В Основной закон страны следует записать: «Принцип конституционности и законности применяется при организации и деятельности муниципальных органов власти только в той степени, в которой он выражает интересы государственной и местной бюрократии».

5.2. Глава муниципалитета

Как уже отмечалось, исходя из доктрины «вертикали власти», государственные органы стремятся передать власть над населением муниципалитета единоличному главе муниципалитета.

Реальный глава муниципалитета может а) официально занимать должность с таким названием (одновременно является главой администрации), а может б) находиться на должности главы администрации муниципалитета. В последнем случае официальный глава муниципалитета, являющийся одновременно председателем

¹⁶³ Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. // Вестник КС РФ. – 1996. – № 1. – С. 34–47 ; Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П // СЗ РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 532.

¹⁶⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.

¹⁶⁵ См.: Бадалов Р. Могилы у дороги // Российская газета. – 2009. – 21 апреля. – С. 11.

представительного органа муниципалитета, больше похож на английскую королеву. Он выполняет в основном представительские функции.

Иногда между главой муниципалитета и главой администрации начинается «война» за власть.

Так было в Рязани в 2008 г.¹⁶⁶, в Миассе и Верхнем Уфалее Челябинской области¹⁶⁷.

Вне зависимости от того, выбирается глава муниципалитета населением или назначается представительным органом, **глава региона стремится поставить на эту должность удобного ему человека**. Если представительный орган муниципалитета полностью подконтролен главе региона, то последний требует устранить выборность главы муниципалитета. Если муниципальные элиты (предприниматели) достаточно сильны и захватили представительный орган муниципалитета, то глава региона им не доверяет и проводит своего человека на должность главы муниципалитета через население (управляемое голосование).

Глава региона может наказать население муниципалитета за отказ выбрать на должность главы муниципалитета его человека. Непослушному муниципалитету ограничивают финансирование из регионального бюджета.

Только после того, как глава Курганской области поставил на пост главы г. Кургана своего человека, в город пошли инвестиции в коммунальную и социальную сферу¹⁶⁸.

С 2005 г. начинается повсеместный **отказ от выборности глав администрации** муниципалитетов и введение назначаемости их представительным органом. Это происходит под лозунгом экономии средств на выборах и введение профессионализма в управлении. Происходит отказ от политического (более зависящего от населения) главы администрации и назначение на эту должность чиновника, не имеющего опоры среди населения муниципалитета.

Например, глава Курганской области не имел достаточной поддержки населения г. Кургана, но через «Единую Россию» контролировал представительный орган городского муниципалитета. Отказ от прямых выборов мэра позволил ему провести на эту должность своего человека, избавившись от своего старого противника на этом посту¹⁶⁹.

¹⁶⁶ См.: Седых Я. Губернский сюжет // Российская газета. – 2008. – 14 февраля. – С. 11.

¹⁶⁷ См.: Яблонский Н., Лесовских И. В Указ. соч.

¹⁶⁸ См.: Полоус М. Мэр Кургана понизился до депутата // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 15 ноября. – С. 12.

¹⁶⁹ См.: Пичугина В. В Кургане – новый мэр // Российская газета. – 2009. – 29 октября. – № 206. – С. 21.

Назначенный местным представительным органом глава муниципалитета и глава администрации отвечают за свою деятельность перед узким слоем местной элиты, перед главой региона, а не перед населением.

Губернатор Свердловской области А. Мишарин откровенно признался, что с назначенного главы администрации ему легче будет спрашивать за перебои с подачей тепла и воды, несвоевременную уборку улиц. Эксперты подтверждают, что губернатор таким путем пытался увеличить контроль над местными элитами¹⁷⁰.

Глава региона на основании ФЗ № 131 (ч. 5 ст. 37) получает возможность участвовать в назначении главы администрации муниципалитета. Он предлагает кандидатов в комиссию, осуществляющую отбор кандидатов на должность главы администрации муниципалитета. Назначение главы администрации часто происходит на безальтернативной основе. Выбирать не из кого. У выдвигаемого главой региона чиновника нет реальных конкурентов, несмотря на то что формально рассматривается несколько кандидатов. Нормальные чиновники (хозяйственники) не будут выдвигаться на эту должность без согласия главы региона. Это поставит крест на их бюрократической (хозяйственной) карьере. Вопрос о кандидатуре на пост главы региона решается кулуарно, за спиной избирателей. Вопрос о назначении того или иного человека на этот пост решается задолго до начала официальных процедур выдвижения и утверждения. Отстранение от процесса выдвижения и назначения неудобных для бюрократии области и города кандидатов может происходить по формальным основаниям.

В г. Екатеринбурге кандидата на пост главы администрации от партии «Справедливая Россия» не допустили к конкурсу на основании того, что он не представил копию военного билета¹⁷¹.

От назначаемого главы администрации легче избавиться путем расторжения контракта с ним по инициативе представительного органа муниципалитета, главы региона. Для этого можно обвинить его в несоблюдении условий заключенного с ним контракта (ч. 11 ст. 37 ФЗ № 131).

Глава региона стремится устранить сильного политика, которым часто является глава администрации столичного региона. При выборности главы региона, глава столицы региона часто оказывается его серьезным соперником. «Избираемые мэры остаются

¹⁷⁰ См.: Яблонский Н., Охлопков А. Указ. соч.

¹⁷¹ См.: Комаров Д. Александр Якоб получил рекомендацию // Коммерсантъ. – 2013. – 17 октября. – С. 7.

единственным раздражителем для региональных элит», – говорит А. Мухин¹⁷².

Облегчить подбор марионеточного главы большого города позволяет введенный в 2014 г. закон о формировании городского уровня власти районными (в города) представительными органами. При таком порядке, главы регионов ставят под свой контроль формирование городских органов власти и наполняют их послушными им людьми.

Законодательство создает **видимость подотчетности и ответственности главы муниципалитета перед его представительным органом** и населением.

Представительный орган муниципалитета может отправить главу муниципалитета в отставку по собственной инициативе или по инициативе главы региона (ст. 74.1. ФЗ № 131). Имеющиеся сведения показывают, что этой нормой в основном пользуются главы регионов для того, чтобы с помощью подконтрольных им депутатов снимать с должности вышедших из подчинения глав муниципалитетов. Глава комитета Государственной Думы по местному самоуправлению единоросс В. Тимченко заявил, что эта норма направлена на достраивание «вертикали власти». Президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления сказал, что данная норма грубо нарушает принципы самостоятельности местного самоуправления и демократические начала, не учитывает мнение населения. Глава Ассоциации городов Урала мэр г. Челябинска М. Юревич сказал: «Найти повод и снять мэра будет легче: каждого депутата можно обработать по одиночке». Председатель комиссии по местному самоуправлению Общественной палаты Л. Давыдов считает, что «закон можно использовать в политических целях, в случае конфликта между главой муниципалитета и губернатором»¹⁷³.

Аппарат партеобразного объединения бюрократии держит под контролем представительные органы муниципалитетов. Они имеют возможность избавиться от харизматичного главы муниципалитета, который пришел на должность путем прямых выборов населением без согласия на то аппарата «Единой России». В свою очередь, аппарат регионального отделения «Единой России», как правило, находится под контролем главы региона.

Например, губернатор Орловской области инициировал отставку мэра г. Орла в 2012 г. Отставка происходила не

¹⁷² См.: Яблонский Н., Охлопков А. Указ. соч.

¹⁷³ См.: Городецкая Н. Депутаты принимают отставку мэра // Коммерсантъ. – 2009. – 4 марта. – С. 2.

гладко. Нужного числа голосов (26) для отставки мэра не набиралось. Председатель собрания объявил перерыв. Депутатам стали поступать звонки из высоких кабинетов региональной власти. Им что-то обещали, предлагали, угрожали. После перерыва 28 депутатов поддержали отставку мэра. В обмен коммунистам предложили пост председателя горсовета, а должность главы администрации должен был занять человек, которого предложит губернатор. Отмечается, что депутаты пошли на сговор с главой региона, поскольку городу должны были перечислить значительные финансовые средства в честь юбилея города. Губернатор мог помешать городской элите успешно «освоить» эти деньги»¹⁷⁴.

Ст. 74 ФЗ № 131 позволяет **главе региона отправить главу муниципалитета в отставку**, но для этого нужны правовые основания. Председатель Европейского клуба экспертов местного самоуправления Э. Маркварт от лица европейских экспертов заявил, что право главы региона освобождать глав муниципальных образований от должности прямо нарушает принцип самостоятельности местной власти, закрепленной в ст. 12 Конституции РФ, и обеспечивает встраивание ее в государственную властную вертикаль¹⁷⁵. Данная норма, пишет М. А. Мокшина, «нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, позволяет вмешиваться органам государственной власти в порядок назначения и освобождения от должности должностных лиц органов местного самоуправления»¹⁷⁶.

Глава региона может **вынудить главу муниципального образования уйти в отставку**. Впавший в немилость глава муниципалитета может быть лишен членства в «Единой России», его деятельность и деятельность его аппарата начинают систематически проверять разного рода федеральные органы. В обычных условиях главе муниципалитета и его аппарату позволяет совершать правонарушения и даже преступления. Гонимым это не позволяет, для них создается режим наибольшего неблагоприятствования.

В 2008 г. началось давление на мэра г. Нижний Тагил Н. Диденко. Его исключили из «Единой России» с формулировкой «за дискредитацию партии и нанесение вреда ее по-

¹⁷⁴ См.: Инюгин В. Орловские коммунисты сняли единоросса // Коммерсантъ. – 2012. – 25 января. – С. 2.

¹⁷⁵ См.: Городецкая Н. Мэров лишили судебной перспективы ...

¹⁷⁶ Мокшина М. А. К вопросу о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 24. – С. 28.

литическим интересам», лишили поста руководителя местной ячейки. Прокуратура возбудила уголовное дело против начальника одного из управлений департамента образования за вымогательство взятки. Политологи говорили о том, что там действовали какие-то группы влияния, решающие собственные задачи таким путем, поскольку в открытой борьбе на выборах ничего решить нельзя. «Единая Россия» выдвинула на пост мэра Н. Тагила предпринимателя А. Чеканова. Диденко имел ресурсы для борьбы на выборах как самовыдвиженец, но тогда ему грозило уголовное преследование¹⁷⁷.

В 2008 г. должность мэра Н. Тагила вопреки воле губернатора заняла В. Исаева. Ее исключили из «Единой России» за «дискредитацию партии», обвинили в том, что она не справляется с управлением городским хозяйством¹⁷⁸. В конце концов, она вынуждена была публично отказаться от участия в следующих выборах на пост мэра города¹⁷⁹.

Во время конфликта между мэром Екатеринбурга и губернатором Свердловской области в администрации Екатеринбурга каждый год проводилось 5–6 тысяч проверок различными правоохранительными структурами, постоянно возбуждались уголовные дела в отношении заместителей мэра города Чернецкого. Они не доходили до суда либо рассыпались в суде¹⁸⁰.

Часто глава муниципалитета (глава администрации) не желает вступать в противоборство с заместителем Президента в провинции и добровольно выполняет (пусть и незаконное) требование главы региона об уходе в отставку.

Губернатор Свердловской области Е. Куйвашев открыто заявил, что его не устраивает исполняющий обязанности мэра г. Североуральска Д. Волосняков. Он провел с ним личную беседу, после чего тот написал заявление об отставке по собственному желанию. Депутаты городской думы утвердили отставку Д. Волоснякова и назначили на пост исполняющего обязанности мэра города кандидатуру В. Ильиных, предложенную губернатором. Политолог А. Пирогов отметил, что это – звено в политике губернатора по формированию своей команды в муниципалитетах, которая будет лично ему обя-

¹⁷⁷ См.: Коваленко А. Все под контролем // Эксперт-Урал. – 2008. – № 31–32. – С. 38.

¹⁷⁸ См.: Плюснина М. Напор хозяйствующих субъектов ...

¹⁷⁹ См.: В Нижнем Тагиле сменится мэром ...

¹⁸⁰ См.: Сторонники сильного мэра избалованы ситуацией в Екатеринбурге ...

зана и будет проводить его политику. Политолог А. Гагарин считает, что губернатору необходимо поставить на местах проверенных людей, работа которых не будет противоречить политике области¹⁸¹.

Главы крупных городов (главы администраций) превращаются в заместителей глав регионов. Часто они и назначаются из лиц, до этого занимавших должности заместителей губернаторов.

Своего бывшего помощника поставил на должность мэра г. Костромы губернатор Костромской области¹⁸². Глава правительства Республика Карелия добился выборов на пост главы Петрозаводска своего первого заместителя В. Маслякова¹⁸³.

25 февраля 2011 г. депутаты гордумы Тюмени единогласно избрали главой администрации города А. Моора, который до этого работал заместителем губернатора Тюменской области и является его ставленником¹⁸⁴.

В одном из выступлений губернатор Краснодарского края А. Ткачев признался, что он определяет, кто займет должность избираемого мэра и снимает его с должности, если видит, что у него большой антирейтинг¹⁸⁵.

Назначенный губернатором Московской области С. Шойгу освободил от занимаемых постов главу города и двух исполняющих обязанности сити-менеджера Сергиева Посада и потребовал вернуть в устав города прямые выборы мэра. «...Губернатор пообещал разобраться с остальными городами Подмосковья. ...Губернатор заявил, что будет наводить порядок во всех городах Подмосковья». Областные власти подбирали временно исполняющего обязанности главы Сергиева Посада¹⁸⁶.

Никого не смущает, что главы регионов открыто пренебрегают нормами Конституции РФ и превращают органы власти муниципалитета в часть своего административного аппарата.

По сути, в России действуют нормы законов, принятые при Анне Ивановне, Тогда воевод провинций, из которых сос-

¹⁸¹ См.: Дрогаева Т. Евгений Куйвашев ищет опору // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 19 декабря. – С. 8.

¹⁸² См.: Рубанков К., Новиков Л., Никитина Т., Городецкая Н. Указ. соч.

¹⁸³ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 260.

¹⁸⁴ См.: Плюснина М. Сити-менеджером Тюмени назначен Александр Моор // Коммерсантъ-Урал. – 2011. – 26 февраля. – С. 3.

¹⁸⁵ См.: Граник И. Губернаторское переназначение // Коммерсантъ. – 2012. – 7 февраля. – С. 2.

¹⁸⁶ См.: Бекбулатова Т. Сергей Шойгу возвращает выборы мэров // Коммерсантъ. – 2012. – 28 июня. – С. 2.

тояла губерния, назначали губернаторы¹⁸⁷. Можно сослаться и на более поздние нормы. По Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. председатели уездных управ подлежали утверждению губернатором¹⁸⁸.

Сильный, опирающийся на свою бюрократию и местные элиты, глава городского округа может вступать в договорные отношения с наместником Правителя в провинции. На основании этих договоров решается судьба муниципалитета.

В 2010 г. мэр Екатеринбурга А. Чернецкий согласился с отказом от прямых выборов главы администрации муниципалитета, который продавливался главой региона. Он также обещал уйти в отставку досрочно при условии «сохранения преемственности». Во время консультаций с губернатором А. Мишариным мэр города А. Чернецкий получил от обладминистрации гарантии того, что ключевые посты будут сохранены за членами его нынешней команды. Договорились, что Думу будет возглавлять Е. Порунов, а сити-менеджером станет первый заместитель мэра А. Якоб. Также он сказал, что никуда не уйдет, если будут нарушены принципы преемственности. Депутат областной думы А. Гайда высказал мнение, что Чернецкий занял согласованную с губернатором позицию¹⁸⁹. В обмен на уступки А. Чернецкий получил пост члена Совета Федерации от Законодательного собрания Свердловской области¹⁹⁰.

Судьбу глав муниципалитетов (глав администраций) пытаются решать имперские чиновники разного ранга.

В декабре 2012 г. заместитель генпрокурора РФ по Уральскому федеральному округу Ю. Пономарев поручил прокурору Свердловской области С. Охлопкову рассмотреть вопрос инициирования перед губернатором процедуры досрочного прекращения полномочий мэра Первоуральска Ю. Переверзева (избран в 2011 г.). Прокурорскому работнику не понравилось, как в городе решаются проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства¹⁹¹.

¹⁸⁷ См.: Андреевский И. О наместниках, воеводах и губернаторах. – М.; Тверь: ИБПУ – Научная книга, 2008. – С. 108.

¹⁸⁸ См.: Земское самоуправление в России, 1864–1918 ... С. 257.

¹⁸⁹ См.: Яблонский Н. Екатеринбуржцам предоставили право выбора // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 14 сентября. – С. 12.

¹⁹⁰ См.: Плюснина М. Мэр Екатеринбурга уйдет в Совет Федерации // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 15 ноября. – С. 8.

¹⁹¹ См.: Дрогаева Т. Указ. соч.

В январе 2012 г. главный федеральный инспектор в Свердловской области В. Миненко обратился к губернатору А. Мишарину с предложением сменить исполняющего обязанности главы Североуральского городского округа А. Дармина. Чиновник считает, что глава муниципалитета не заботится о стабилизации социально-экономического положения в городском округе¹⁹².

Органы прокуратуры иногда используются наместником Правителя в провинции для давления на глав крупных муниципалитетов.

Мэр Владивостока В. Черепков был в течение 2,5 лет отстранен от своей должности по сфабрикованному обвинению в коррупции и вернулся на свой пост на основании специального указа Президента РФ¹⁹³.

Вступление главы муниципалитета в партеобразное объединение бюрократии можно сравнить с присягой его на верность классу бюрократии и Верховной власти.

Сила реального главы муниципалитета в том, что он возглавляет исполнительные органы власти муниципалитета («кадры решают всё»). Поэтому официальный глава муниципалитета, не являющийся главой администрации, не обладает реальной властью в муниципалитете.

Глава муниципалитета **подбирает аппарат исполнительных органов власти** на основе принципа личной преданности. Чиновники служат в первую очередь ему, а затем уже оказывают услуги населению. Подчас глава муниципалитета вынужден формировать свой аппарат управления под диктовку главы региона¹⁹⁴. При такой организации власти административные органы муниципалитета могут пренебрегать решениями, принятыми представительным органом власти и требованиями закона. Прокуратура выявляет тысячи незаконных решений, которые принимает административный аппарат муниципалитетов. Нередким является привлечение глав муниципалитетов и их подчиненных к уголовной ответственности за разного рода должностные преступления.

Исследователи отмечают, что в некоторых муниципальных районах происходит фактическое сращивание местной власти и органов федеральной власти (прокуроры, налоговые инспекторы, милиция и пр.). Эти группы овладевают собственностью на управ-

¹⁹² Прыткова А. Мэра Североуральска рассекретили // Коммерсантъ-Урал. – 2012. – 9 февраля. – С. 11.

¹⁹³ Демкин Д. Черепков может остаться на второй срок и без выборов // Коммерсантъ. – 1998. – 30 января. – № 14. – С. 4.

¹⁹⁴ Плюснина М. Мэрия транспорта и дорожного хозяйства // Коммерсантъ-Урал. – 2011. – 18 января. – С. 8.

ляемой ими территории и, можно сказать, создают «феодално-помещичью структуру»¹⁹⁵.

В Камышиловском районе Свердловской области при сокращении населения с 26 тыс. до 20 тыс. человек произошло четырехкратное увеличение численности милиции, трехкратное увеличение прочих служилых людей. «Цементирован новый тип местной элиты, изгоняющей или подвергающей в узилище самодельных индивидов»¹⁹⁶.

На главу муниципалитета возлагаются обязанности по исполнению **государственных функций**, как официально переданных ему, так и неофициальных.

Например, глава администрации г. Кирова в 2007 г. вынужден был подать в отставку. Некоторые считают, что си-ти-менеджер понес ответственность за то, что не сумел обеспечить высокий рейтинг «Единой России» на выборах в Государственную Думу в 2007 г. Она набрала в городе всего 47 % голосов избирателей. В 2006 г. «Единая Россия» набрала на выборах в областной парламент 28 % голосов¹⁹⁷.

Важной функцией глав муниципалитетов является поддержание **авторитарного режима** на вверенной им территории. Они стараются подавить активность управляемого ими населения, преследуют местных активистов.

В 1999 г. глава одного из муниципальных районов Краснодарского края попытался выселить из своего дома местную учительницу З. Кичигина. Она проявляла вредную для местной бюрократии активность: входя в избирательную комиссию, отказалась подписать итоговый протокол на основании того, что на ее глазах был произведен вброс бюллетеней за одного из кандидатов. Затем на заседании педсовета она поставила вопрос о том, что труд школьников незаконно используется на сельскохозяйственных работах, а деньги за это уходят неизвестно куда. В 2000 г. она баллотировалась в районные депутаты и доказывала, что в бедах на селе виноваты местные казнокрады, доказала, что земельные паи были выделены неправильно. Глава района В. Лоевко на сходе в селе пытался убедить сельчан, что З. Кичигину надо выселить из дома и выгнать с хутора, поскольку она не дает жить спокойно и из-за нее лихорадит школу. Сход отказался поддержать это

¹⁹⁵ См.: Административно-территориальное устройства России и местное самоуправление : круглый стол ... С. 123.

¹⁹⁶ Там же.

¹⁹⁷ См.: Ростова И. Глава Кирова ответил за «Единую Россию» // Коммерсантъ. – 2007. – 20 декабря. – С. 2.

решение. Но на следующий день участковый оперуполномоченный Кавказского РОВД Чиженко заявил, что решение о ее выселении принято и она должна готовиться освободить дом. Учительницу трижды пытались уволить из школы, но суд восстанавливал ее на работе. Последний раз уволили за активное занятие правозащитной деятельностью¹⁹⁸.

Глава муниципалитета должен исполнять патерналистские функции в отношении населения. В сельской местности он похож на русского помещика. К нему идут на поклон жители поселков: где-то забор покосился, у кого-то дров на зиму не хватает¹⁹⁹.

Как и в прежние времена, главы муниципалитетов пытаются **кормиться за счет управляемой ими территории**.

Глава одного из сельских советов Вагайского района Тюменской области решил доставлять за счет граждан специалистов по газификации. В п. Радужном Ханты-Мансийского автономного округа чиновники установили сбор за вывоз из населенного пункта древесины и металла²⁰⁰.

«Региональные и местные добавки к пенсиям и зарплатам чиновников, номенклатурная приватизация земли и местных ресурсов, участие чиновников в разного рода бизнесах привели к даже внешне заметному росту социального неравенства... Каждый, кто озабочится вопросом, где и как живут главы поселений, а особенно районов, в любом из муниципалитетов будет впечатлен размахом “демонстративного потребления” в виде особнячков, усадебок с садами и конюшнями, непременно устраиваемых на лучших городских территориях», – отмечают исследователи²⁰¹. В некоторых селах из бюджета в 6 млн руб. на сельскую администрацию тратится 3 млн руб.²⁰²

Для чиновников крупных муниципалитетов характерно стремление к престижному потреблению.

Глава администрации г. Екатеринбург приобрел за счет муниципального предприятия автомобиль представительско-

¹⁹⁸ См.: Павловская Т. Неудобная учительница с хутора Лосево // Российская газета. – 2003. – 12 апреля. – С. 6.

¹⁹⁹ См.: Косарева А. Муниципалы объединяются и выигрывают // Российская газета. – 2007. – 11 декабря. – С. 12.

²⁰⁰ См.: Веприцкий В. Прокуратура смотрит в оба // Российская газета – Урал. – 2003. – 4 апреля. – С. 22.

²⁰¹ См.: Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М. Местное самоуправление или муниципальная власть? // XI Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества : в 3 кн. – Кн. 1. – М. : ИД «Высшая школа экономики», 2011. – С. 168.

²⁰² См.: Городецкая Н., Титов С. Дмитрий Медведев добрался до села // Коммерсантъ. – 2012. – 6 сентября. – С. 1.

го класса Mercedes-Benz S350 Matic за 5,9 млн рублей для своего служебного пользования. Суд признал сделку законной²⁰³.

Глава г. Мегиона А. Кузьмин ездил по России и за границу за счет городского бюджета. За счет городских средств он приобрел микроавтобус, которым пользовалась его семья, проживающая в г. Москве. За счет бюджета был снят фильм, «популяризирующий» личность главы города, продвигающий его идеи²⁰⁴.

В муниципальных районах и малых городских поселениях местный бизнес монополизирован в результате действий местной власти по распределению и перераспределению ресурсов. «Монополистами, естественно, стали люди, приближенные к муниципальным чиновникам, или сами чиновники в лице их друзей, знакомых и родственников. Чиновники совмещают роли и хозяина предприятия монополиста и главы муниципалитета – «по факту являются помещиками, в “крепости” или в разной степени зависимости от которых находится все местное общество в границах муниципалитета»²⁰⁵.

«В одном из районов Мордовии главе района за 10 лет нахождения у власти удалось перевести под свой контроль абсолютно весь местный бизнес, скупить все более-менее “живые” сельхозпредприятия и АПК. В его руках почти все магазины города, пищевые предприятия, два кафе. Рынок также в его руках. Он перевел его на окраину города, чтобы торговцы не сбивали цены в его магазинах. Он также душит их штрафами и многочисленными проверками»²⁰⁶.

«Монополисты – местные чиновники любыми методами и способами вытесняют из экономической жизни тех потенциальных предпринимателей, которые могли бы составить им конкуренцию. Репрессивная активность разного рода проверяющих направляется этими чиновниками обычно на такие, относительно независимые бизнесы. Повсеместное нарушение норм закона позволяет им проводить избирательное правоприменение»²⁰⁷.

Используя свои полномочия, главы муниципалитетов производят приватизацию муниципального имущества среди своей клиен-

²⁰³ См.: Мосеев В. Руководство Екатеринбурга доказало представительский класс // Коммерсантъ-Урал. – 2011. – 23 сентября. – С. 7.

²⁰⁴ См.: Лесовских И. Бывшего мэра командировали в колонию // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 30 ноября. – С. 7.

²⁰⁵ См.: Кордонский С. Г., Плюсин Ю. М. Указ. соч. С. 172–173.

²⁰⁶ Там же. С. 173.

²⁰⁷ Там же. С. 174.

тель²⁰⁸. Ей же достаются самые выгодные муниципальные заказы²⁰⁹. «Раньше и так было сложно получить подряд, предпочтение все равно отдавалось муниципальным унитарным предприятиям или лояльным мэрии структурам, но хотя бы был шанс выиграть конкурс. Сейчас, когда повсеместно стали появляться муниципальные автономные учреждения, нам вообще доступ к бюджетным деньгам скоро закроется», – жалуются предприниматели²¹⁰.

Подчас глава администрации закрывает глаза на то, что муниципальные служащие занимаются коммерческой деятельностью²¹¹.

Прокурор г. Самары в 2009 г. так характеризовал муниципальные органы: «К сожалению, многие решения, распоряжения и постановления по проблемам транспорта, коммунального хозяйства, предприятий малого бизнеса, строительства имеют очевидный коррупционный посыл»²¹².

В небольших муниципальных образованиях подчас сидит по 10–12 специалистов на окладе (местная бюрократия)²¹³. Большую часть времени они тратят на подготовку отчетов перед районными и государственными чиновниками.

Положение главы муниципалитета мало чем отличается от положения главы общины на традиционном Востоке. Он, с одной стороны, представляет общину, а с другой – является чиновником централизованного государственного аппарата нижнего звена²¹⁴. В современной России в определенной степени продолжает действовать норма, сформулированная в ст. 255 «Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г. Она гласила: «Городничему надлежит отправлять должность свою с непоколебимой верностью и ревностью к службе Императорского Величества, с доброхотством и человеколюбием к народу, с осторожной кротостью, без ослабления во всех делах, и с непрестанным бдением, дабы установленный порядок всеми и каждым в городе сохранен был в целости».

²⁰⁸ См.: Труханова Э., Майорова Т. Мэские сюжеты // Российская газета. – 2009. – 18 июня. – С. 3.

²⁰⁹ Там же.

²¹⁰ См.: Охлопков А., Антонов С. Кто сказал – МАУ // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 23 сентября. – С. 12.

²¹¹ См.: Бадалов Р. Указ. соч.

²¹² Там же.

²¹³ См.: Изотов И. Тяжело в деревне без главбуха // Российская газета. – 2008. – 6 ноября. – № 229. – С. 18.

²¹⁴ См.: История Востока : в 6 т. – Т. 4. Восток в новое время (Конец XVIII – начало XX в.). – Кн. 1. – М. : Вост. лит., 1995. – С. 16.

В Основном законе страны следует записать: «Глава муниципалитета является представителем класса бюрократии. На него возлагается обязанность управлять населением на местах. Глава региона назначает или утверждает глав муниципалитетов. Он может отправить главу муниципалитета в отставку».

Данная норма, конечно, не имеет стопроцентной эффективности. Как отмечалось выше, иногда глава муниципалитета возглавляет собственную группу местной бюрократии и клиентелы и вступает в конфликт с главой региона²¹⁵.

Конфликты порождает постоянная смена глав регионов. Она приводит к тому, что новый наместник Правительства в регионе старается избавиться от глав муниципалитетов, назначенных при его предшественнике.

5.3. Представительный орган муниципалитета

Представительный орган муниципалитета, как правило, **избирается населением** непосредственно. Региональная или местная бюрократия обычно берет под свой контроль выборы в эти органы власти. Местное население пассивно, на выборы не ходит или отдает свои голоса за кандидатов в депутаты, представляющих местную или региональную бюрократию.

Глава муниципалитета старается сформировать **представительный орган из зависимых от него людей**, своей клиентелы. Он продвигает на депутатские должности руководителей и работников муниципальных предприятий и учреждений (учителей, врачей), зависимых от него предпринимателей.

Как уже отмечалось, помощь в организации управляемых выборов оказывает партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы. Его представители захватывают большинство мест в местном представительном органе и делают его полностью зависимым от главы региона и главы муниципалитета.

Для облегчения формирования представительного органа из людей главы региона, ФЗ № 131 требует проводить выборы в больших городах по смешанной системе.

Упрощает контроль главы региона и главы муниципалитета за созданием представительного органа формирование его из представителей нижестоящего муниципального образования. Представительный орган муниципального района формируется из депутатов и избранных глав поселковых муниципалитетов. Представительный орган городского округа формируется из депутатов районных в городах представительных органов муниципалитетов.

²¹⁵ Мэров красят политические решения ...

ФЗ № 131 (ч. 6–8 ст. 35) лишил население муниципалитетов права самим определять, какое **количество депутатов** должно быть в их представительном органе. Он привязал число депутатов, которое должно быть в представительном органе, к числу жителей поселения. По факту закон обязал местную и региональную бюрократию увеличить число депутатов в представительных органах муниципалитетов. До введения указанного норматива в действие местная бюрократия формировала небольшие по числу депутатов представительные органы. Это упрощало контроль за его формированием и за поведением депутатов. Большой по числу представительный орган начинает представлять разные группы городского сообщества и становится плохо управляемым из единого центра.

Даже после этих изменений число депутатов в представительных органах России меньше, чем было гласных в земских органах царской России и в несколько раз меньше, чем в советских органах в СССР.

Глава региона (глава муниципалитета) стремится назначить на должность председателя представительного органа муниципалитета управляемого им человека. Это, как правило, член партеобразного объединения бюрократии. Опираясь на партийную дисциплину, он управляет поведением депутатов фракции «Единой России», которые почти во всех представительных органах муниципалитетов составляют большинство.

Глава региона, в соответствии, с ФЗ № 131 (ст. 73) имеет право через представительный орган региона **распустить представительный орган** муниципалитета. Таким образом здесь вводится политическая, а не юридическая ответственность представительного органа муниципалитета перед главой региона.

Нелояльный республиканскому руководству совет г. Петрозаводска был распущен законодательным собранием Республики Карелия по инициативе главы Республики. Поводом к роспуску был его отказ изменить Устав города по требованию прокуратуры, которая добилась соответствующего решения суда²¹⁶.

Глава региона использует разного рода способы давления на представительный орган муниципалитета.

В 2005 г. губернатор Пермского края Чиркунов продавливал проект устава г. Перми, по которому глава администрации назначался втихую, через специальную комиссию, а мэр города выбирался населением, но не имел реальной власти²¹⁷. Оставалась видимость демократии при бюрократическом

²¹⁶ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 267.

²¹⁷ Там же. С. 221.

правлении на деле. Депутаты городской думы пытались сопротивляться. Но на город началось давление. Министерство юстиции отказалось зарегистрировать принятый Устав города. Начался финансово-бюджетный шантаж. Депутаты сошлись и проголосовали за проект продавливаемый губернатором²¹⁸.

В сельских поселениях, где нет денег и нет собственной буржуазии, представительные органы формируются почти так же, как в царской России.

Сенатская ревизия, проведенная в конце XIX в., констатировала довольно пассивное отношение крестьянских обществ к выбору гласных. Тягостную, по мнению крестьян, обязанность гласного редко кто из крестьян соглашался нести более одного срока. Отмечалась инертность крестьян по отношению к земским выборам. В Самарской губернии из 31 гласного 19 не имели отношения к крестьянству, 5 было из уездных предводителей дворянства, 4 члена уездных по земским делам присутствий, 6 – участковые мировые судьи и председатели мировых съездов, 2 председателя уездных управ, 2 родственника (братья) уездных предводителей дворянства²¹⁹.

Сегодня несение депутатского тягла в сельской местности возлагается на местных учителей, медицинских работников. В XIX в. В. В. Веселовский писал, что гласные-крестьяне были простым орудием в руках земских начальников²²⁰. Сегодня депутаты поселковых представительных органов являются простыми орудиями глав муниципальных районов. Даже в Москве депутаты представительных органов в районах города действуют по отношению к главам управ на основе принципа «чего изволите?», отмечает один из депутатов Московской городской думы²²¹.

При пассивности населения, представительный орган муниципалитета неизбежно **отрывается от него**. Он либо становится совещательным органом при главе муниципалитета, либо выражает интересы небольшой элитарной группы муниципалитета (предпринимателей, хозяйственной бюрократии). Отчужденный от населения представительный орган помогает местной бюрократии эксплуатировать управляемое ими население.

Органы местного самоуправления пос. Рефтинского г. Асбеста Свердловской области незаконно ввели сбор с граждан

²¹⁸ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 221.

²¹⁹ См.: Земское самоуправление в России, 1864–1918 ... С. 245.

²²⁰ Там же. С. 255.

²²¹ См.: Городецкая Н. Московские муниципалитеты устали от полномочий // Коммерсантъ. – 2013. – 5 февраля. – С. 2.

за оформление различных документов в муниципальных инстанциях²²².

Подконтрольный главе региона (муниципалитета) представительный орган **используется им** для правового регулирования отношений в муниципалитете, для назначения на должность главы муниципалитета ставленника главы региона. Он не может исполнять своих **контрольных функций** по отношению к главе муниципалитета и его администрации. ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ²²³ (ч. 7 ст. 6) не запрещает главе муниципалитета, чья деятельность должна контролироваться, предлагать на должность главы контрольно-счетного органа муниципалитета «своего человека». Ч. 12 ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов...» позволяет муниципалитету передавать свои контрольные функции контрольным органам субъекта Федерации. То есть контроль общины подменяется государственным контролем, что является грубым нарушением ст. 12 Конституции РФ.

Ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов...» требует, чтобы контрольно-счетные органы муниципалитетов основывали свою деятельность на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности, что в российских условиях сделать невозможно. На это указывает масса уголовных дел, возбуждаемых следственными органами в отношении глав администраций и иных должностных лиц администрации. Это показывает, что контрольно-счетные органы работают неэффективно, закрывают глаза на нарушения законов. Естественно, они зависимы от администрации, как и все депутаты представительного органа.

Как уже отмечалось, главы регионов используют представительный орган муниципалитета для отправления в отставку не устраивающих их глав муниципалитетов. Для этого достаточно, чтобы представительный орган два раза подряд выразил главе муниципалитета недоверие по итогам его ежегодного отчета (ч. 2 ст. 74.1 ФЗ № 131). Эксперты отмечают, что этот институт позволяет главе региона руками послушного ему представительного органа муниципального образования избавляться от избранного населением муниципалитета главы муниципалитета. Это нововведение получило отрицательную оценку главы Европейского клуба экспертов местного самоуправления. Он назвал этот институт грубо нару-

²²² См.: Веприцкий В. Указ. соч.

²²³ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

шающим принцип самостоятельности местного самоуправления, демократические начала и пренебрегающим мнением населения²²⁴.

Поскольку сегодня управлять представительным органом проще, чем населением муниципалитета, то ФЗ № 131 запрещает принимать устав муниципалитета на референдуме. В результате уставы муниципальных образований либо копируют нормы законов, либо закрепляют нормы, выгодные региональной и местной бюрократии.

В 2006 г. муниципалы признавались, что страна вернулась к советской «райкомовской системе», где исполнительная власть господствовала над депутатами²²⁵.

В Екатеринбурге не скрывали, что глава города А. Чернецкий полностью контролирует городскую Думу²²⁶. В ноябре 2010 г. председатель городской думы Екатеринбурга Е. Пороунов признал: «Мы не принимали ни одного серьезного решения без рецензии мэра Аркадия Чернецкого»²²⁷.

По команде сверху представительные органы муниципалитетов могут даже самораспуститься.

13 депутатов думы г. Ноябрьска в ноябре 2008 г. подали заявления о сложении с себя полномочий с целью назначения выборов в новую Думу по смешанной системе²²⁸.

Несмотря на то, что население не проявляет интереса к работе местных органов власти, представительные органы принимают меры к тому, чтобы оно даже при желании не имело достоверных сведений о их работе. Средство массовой информации, учрежденное представительным органом, работает как средство пропаганды достижений местных депутатов. В создание себе позитивного имиджа превращаются отчеты, которые крупные муниципалитеты должны размещать в Интернете. Устанавливаются барьеры для присутствия граждан на заседаниях местного представительного органа.

По регламенту Думы г. Первоуральска (Свердловская область) информация о желающих присутствовать на ее заседании должна поступать за три дня до проведения заседания.

²²⁴ См.: Городецкая Н. Депутаты принимают отставку мэра ...

²²⁵ См.: Местное самоуправление склонно к самостоятельности ..

²²⁶ См.: Плюснина М. Екатеринбургцев позвали на референдум // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 2 сентября. – С. 8.

²²⁷ См.: Плюснина М. А дальше – как повезет // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 3 ноября. – С. 5.

²²⁸ См.: Депутаты гордумы Ноябрьска просят в отставку // Коммерсантъ-Урал. – 2008. – 12 ноября. – С. 11.

28 февраля 2013 г. на заседании Думы не пустили сторонников мэра Ю. Переверзева, поскольку он уведомил Думу об их желании присутствовать на заседании за день до него²²⁹.

В Основной закон страны следовало бы записать: «Представительные органы в муниципалитете создаются при главе муниципалитета (главе региона) для оказания ему помощи в управлении населением».

С развитием капитализма в России ситуация несколько меняется. В представительные органы власти муниципалитета продвигаются независимые от главы муниципалитета предприниматели. Они могут превращать местную бюрократию в свою клиентелу.

При наличии в поселении крупного (особенно градообразующего) предприятия, его руководство продвигает в представительный орган «своих людей». Если глава муниципалитета поставлен не ими, то между ним и представительным органом муниципалитета может возникнуть разделение властей.

В любом случае представительные органы муниципалитетов захватывают тесно сплоченные бюрократически-предпринимательские группировки, управляющие местными делами в той степени, в какой им это позволяют вышестоящие группировки региона. Представительный орган муниципалитета не отражает интересов населения муниципалитета.

5.4. Муниципальная избирательная комиссия

Государство **не доверяет местному населению** организовывать выборы своих органов власти. Оно понимает, что от его имени эти выборы будут проводить **местная бюрократия**, которая с их помощью будет стараться обеспечить себе пожизненное правление общиной. Исходя из этого, выборы в органы власти отнесены не к вопросам местного значения, а к вопросам государственного управления населением. Избирательная комиссия муниципалитета фактически **является государственным органом** (работающим на местном уровне), хотя для введения в заблуждение наблюдателей называется муниципальным органом. Прямо признается, что она **не входит в структуру органов местного самоуправления** (ч. 2 ст. 39 ФЗ № 131), не является органом местного самоуправления населения²³⁰, хотя упоминание о ней содержится в главе: «Органы местного самоуправления...» ФЗ № 131.

²²⁹ См.: Плюснина М., Лесовских И. Указ. соч. С. 8.

²³⁰ См.: Муниципальное право России : учебник. – М. : Юрайт : ИД Юрайт, 2011. – С. 397.

Правильней ее называть избирательной комиссией, работающей на местном уровне.

По инициативе представительного органа муниципалитета всякие маски могут быть сброшены и полномочия муниципальной избирательной комиссии могут быть переданы территориальной (государственной) избирательной комиссии, созданной на административной территории, где расположен муниципалитет (ч. 4 ст. 24 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Эти комиссии обычно подконтрольны главам регионов²³¹.

Избирательные комиссии на местах обеспечивают проведение управляемых выборов органов власти муниципалитета. Они отсеивают кандидатов, которые не устраивают главу региона (главу муниципалитета) (отказывают им в регистрации, снимают с выборов). Они создают привилегии для одних кандидатов и ущемляют права других. При их участии производится подсчет голосов избирателей с учетом интересов местной и региональной бюрократии. Они могут признать выборы недействительными, если победил не тот кандидат, который планировался местной (региональной) бюрократией.

Нужный региональной (местной) бюрократии состав избирательной комиссии помогает создать 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.) (ст. 22, 24)²³². Кандидатов в избирательную комиссию предлагают а) избирательная комиссия региона, б) территориальная комиссия (государственная), в) прежде действующая комиссия, г) собрания избирателей, которые организует администрация муниципалитета, д) аппарат регионального отделения «Единой России». Как уже отмечалось, региональные отделения оппозиционных партий в России очень слабы. Их участие в формировании избирательных комиссий минимально.

§ 6. Финансовая зависимость муниципалитетов

Конституционные нормы о местном самоуправлении не могут действовать в современной России по причине финансовой зависимости муниципалитетов от государственных органов.

Муниципальные органы **лишаются самостоятельных источников финансирования** своей деятельности за счет умень-

²³¹ См.: Шулепова Е. и др. Указ. соч.

²³² СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

шения доли налогов, перечисляемых в местный бюджет²³³. Больше половины бюджета муниципалитетов финансируется за счет государственных трансфертов²³⁴.

*В 2011 г. почти половину доходов составили трансферты (1,087 трлн руб. – 48 %. В 2010 г. – 46 %). Поступления от собственно местных налогов упало с 115,9 млрд руб. до 111,5 млрд руб. (с 14 до 13 %)*²³⁵.

*Бюджет Челябинской области на 2009 г. планировался в размере 84 млрд рублей. Из них 42 млрд руб. должны были быть направлены в виде трансфертов в муниципалитеты*²³⁶.

Государственные органы разрабатывают программы развития отдельных территорий, и от них зависит, будет та или иная территория развиваться или нет.

Такая финансовая политика не является неразумной. Она осуществляется с ясной целью. Дотационные муниципальные образования, находящиеся в глубокой зависимости от областного бюджета, являются основной базой политической поддержки областной администрации, говорят исследователи²³⁷. **Главы регионов стремятся создать наибольшее количество зависимой от них клиентелы** в лице дотационных муниципалитетов, зависящих от их подачек. Они стараются забрать средства у богатых городов, чтобы по капле их раздавать сельским районам, которые будут за эти гроши поддерживать губернатора на выборах во все органы власти.

*Губернатор Псковской области Е. Михайлов откровенно заявлял, что он ставит цель отнять деньги у Пскова, чтобы делить их между бедными районами области*²³⁸.

*Искусственно дотационными с помощью введения определенных законодательных норм оказывались даже такие экономически развитые города, как Челябинск и Магнитогорск*²³⁹.

Выделяя деньги муниципалитетам, наместники Правительства в провинциях и региональные чиновники играют роль «добрых царьков».

²³³ См.: Либоракина М. Указ. соч. С. 145, 149.

²³⁴ См.: Вислогузов В. Местные бюджеты сбалаansirовали сверху // Коммерсантъ. – 2012. – 24 апреля. – С. 2.

²³⁵ Там же.

²³⁶ См.: Васин В. Закон и оптимизм // Российская газета. Экономика уральского округа. – 2008. – 6 ноября. – С. 17

²³⁷ См.: Гельман В. и др. Указ. соч. С. 210.

²³⁸ Там же. С. 293.

²³⁹ См.: Изотов И. Указ. соч.

«Областная газета» Свердловской области сообщила, что глава кабинета министров Свердловской области распорядился выделить деньги из резервного фонда для строительства водонагрейных блочно-модульных котельных в пос. Половинный городского округа Верхний Тагил и пос. Пригородный Красноуральского городского округа²⁴⁰. А мог бы денег не дать. Спасибо, барин!

Служилые журналисты подчеркивают, что благодаря субвенциям из областного бюджета у детей в Нижней Салде Свердловской области появилась возможность отдохнуть летом в лагерях, загородных здравницах. На это им выделили более 4 млн рублей²⁴¹.

Принцип «раскулачивания» богатых муниципалитетов помогают осуществлять нормы, закрепленные в ч. 5 ст. 60 и ч. 4 ст. 61 ФЗ № 131. Они предусматривают, что если в успешном поселении (муниципальном районе) бюджетные доходы на душу жителя поселения в два раза превышают средние по региону, то субъект Федерации имеет право принудительно изъять из его бюджета до 50 % этого превышения в виде субвенции или лишения его части налоговых поступлений (отрицательный трансферт).

В 2006–2010 гг. в бюджет областного центра из бюджета г. Екатеринбурга было изъято 7 млрд рублей. При этом доход бюджета Свердловской области в 2006 г. составил 15 млрд рублей, а в 2007 г. 17,3 млрд рублей²⁴².

«Муниципалитеты целиком зависят от доброго (или наоборот) отношения власти государственной», – пишет И. В. Выдрин²⁴³.

В случае конфликта главы муниципалитета с заместителем Правительства в провинции, региональная власть не дает денег на реализацию органами власти муниципалитета своих функций, а затем обвиняет главу муниципалитета в том, что он не заботится о состоянии дорог, жилищно-коммунальном хозяйстве, здравоохранении²⁴⁴.

«...Изъятие из доходов территорий доноров финансов до уровня “ниже прожиточного” с последующим возвратом части средств является, на наш взгляд, механизмом экономического и политического давления государственных структур на местное самоуправ-

²⁴⁰ См.: Половинный и Пригородный получают 123 миллиона рублей на котельные // Областная газета. – 2013. – 26 сентября. – С. 4.

²⁴¹ См.: Соколова Г. Испытание летней свободой // Областная газета. – 2013. – 29 мая. – С. 2.

²⁴² См.: Лакедемонский А. У мэрии Екатеринбурга изъяли сверхдоходы // Коммерсантъ. – 2007. – 20 декабря. – С. 16.

²⁴³ Выдрин И. В. Указ. соч.

²⁴⁴ См.: Плюснина М. Нижнему Тагилу назначают цену ...

ление, что противоречит Конституции РФ, а кроме того, имеет самые негативные, как социальные, так и экономические, последствия», – доказывает Л. В. Макущенко²⁴⁵. Мэр Нижнего Новгорода в 2008 г. отмечал, что отъем доходов у сильных муниципалитетов и дотирование слабых «плодит иждивенчество». Сегодня выгодно ничего не делать²⁴⁶. «Все бюджетополучатели заинтересованы как минимум в сохранении бюджетного финансирования. А как максимум – в его расширении. Поэтому они профессионально занимаются формированием иллюзии бедности. У нас и государственные, и муниципальные чиновники мастерски приbedняются», – говорят эксперты²⁴⁷. Экономическая неэффективность созданной финансовой системы не пугает бюрократию. Поддержание ее власти в России всегда было более приоритетной целью, чем обеспечение эффективного развития территорий. Бедные регионы являются опорой для централизации и бюрократизации России. Их население на выборах голосует в поддержку бюрократии, которая перераспределяет в их пользу общественный продукт. Жизнь за счет трансфертов снимает ответственность местной бюрократии за финансовое состояние муниципалитета. Всем удобно «пилить» падающие сверху деньги. Это основа экономической власти бюрократии административных государств.

В наибольшей финансовой зависимости от государственной бюрократии находятся поселковые муниципальные образования. Они объективно дотационны.

Правитель России не раз обещал исправить положение. Он заверял, что муниципальная реформа 2004 г. приведет к росту финансовой обеспеченности муниципалитетов. Было обещано расширить перечень муниципальных налогов²⁴⁸. Обманул. В ходе проводимых в последнее время контрреформ финансовое положение муниципалитетов только ухудшается.

В 2007 г. констатировалось, что 95 % муниципалитетов дотационны²⁴⁹.

В июле 2010 г., во время поездки по Дальнему Востоку, Президент РФ Д. Медведев так прокомментировал сложившуюся

²⁴⁵ Макущенко Л. В. Современные проблемы межбюджетных отношений в Сургутском районе Ханты-Мансийского округа // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 3. – С. 111.

²⁴⁶ Местное самоуправление склонно к самостоятельности ...

²⁴⁷ Административно-территориальное устройство России и местное самоуправление : круглый стол ... С. 132.

²⁴⁸ Выдрин И. В. Указ. соч.

²⁴⁹ Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления // Самоуправление: теория и практика. – 2007. – № 4. – С. 6–11.

практику межбюджетных отношений: «Федеральная и региональная помощь не может быть системной. Она дает лишь кратковременный эффект. Поэтому государство должно и будет уделять дальнейшее внимание расширению и поиску налоговых источников для местных бюджетов»²⁵⁰. На деле же все делается ровно наоборот. Процент отчислений по ряду налогов сокращается²⁵¹. Е. Гонтмахер отмечал в 2003 г., что отсутствие настоящего местного самоуправления в России связано с уродливым бюджетным устройством, когда вместо децентрализации идет централизация налогов в федеральном бюджете²⁵². «На самом деле – выстраивается “вертикаль власти” до самого мелкого поселения. Вот вам и вся реформа имени Козака», – говорит Е. Гонтмахер²⁵³.

В общем консолидированном бюджете страны в 2000 г. Федерация присвоила себе 56,6 % налоговых поступлений, субъекты Федерации – 25,4 %. Муниципалитетам отдали только 18,06 %. В 2001 г. их долю уменьшили до 14,7 %. После муниципальной реформы, которая проводилась под лозунгом укрепления финансов, в 2008 г. муниципалитетам осталось только 2,95 % налоговых поступлений всей страны²⁵⁴. В 2010 г. сообщалось, что местные налоги составляют 4 % дохода бюджета муниципалитетов по стране²⁵⁵.

По данным сводной статистической налоговой отчетности, по состоянию на Января 2013 г. доля поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации распределялась следующим образом: доходы Федерального бюджета – 47 %; доходы бюджетов субъектов РФ – 44 %; доходы местных бюджетов – 9 %²⁵⁶.

Хорошую иллюстрацию проводимой в России финансовой политики дает следующий пример. Сургутский район Ханты-

²⁵⁰ Медведев Д. Государство должно и будет уделять внимание расширению и поиску налоговых источников для местных бюджетов // Муниципальная власть. – 2010. – № 4. – С. 6–7.

²⁵¹ См.: Выдрин И. В. Указ. соч.

²⁵² См.: Государство не должно светиться // Отечественные записки. – 2003. – № 3. – С. 19.

²⁵³ Там же. С. 21.

²⁵⁴ См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации. Правовое и экономическое исследование. – М., 2010. – С. 285.

²⁵⁵ Выдрин И. В. Указ. соч.

²⁵⁶ См.: Матвеева Е. В. Проблемы дотационности муниципальных образований Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1.

Мансийского автономного округа в 1993 г. полностью жил за счет собственных доходов, в 1996 г. – на 30 %. При новом Правителе в 2000 г. – на 10,51 %, 2001 г. – 3,29 %, 2002 г. – 1,81 %; 2003 г. – 1,78 %; 2004 г. – 0,79 %; 2005 г. – 7,04 %; 2006 г. – 9,94 %; 2007 г. – 7,93 %; 2008 г. – 5,33 %²⁵⁷. Таким образом, нашего Правителя можно с полным основанием назвать душителем местного самоуправления.

Усугубление финансового положения муниципалитетов осуществляется путем **наделения органов муниципальной власти государственными полномочиями без надлежащего финансирования**²⁵⁸. Эта политика проводится в современной России довольно давно²⁵⁹. Она получила свое название – передача не обеспеченных финансами мандатов²⁶⁰. Мэры столичных городов России жалуются на то, что им передают полномочия, не обеспеченные ресурсами, без их согласия²⁶¹.

Российское руководство фактически отказывается выполнять Европейскую хартию местного самоуправления²⁶², ст. 9 которой требует обеспечить местные общины достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться. «...Сегодня именно зависимое финансово-экономическое положение многих местных органов делает уязвимой их политическую, организационную независимость от государства. На практике расширяются расходные полномочия муниципальных образований и, наоборот, сокращаются их собственные доходные источники. Отмеченное показывает ограниченность правовых гарантий местного самоуправления – последние важны, но не всеильны», – отмечают исследователи²⁶³.

В СССР бюджеты территорий утверждались органами власти вышестоящего уровня и формировались от достигнутого в прошлом году. На местном уровне отсутствовали стимулы к эффективному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие перекладывались на вышестоящие бюджеты²⁶⁴. Фактически с тех пор мало что изменилось. Руководители муниципальных районов решают, стоит ли давать поселкам конституционное право финансовой самостоятельности.

²⁵⁷ См.: Макущенко Л. В. Указ. соч. С. 111.

²⁵⁸ См.: Мокшина М. А. Указ. соч.

²⁵⁹ См.: Мокрый В. Указ. соч.

²⁶⁰ См.: Либоракина М. Указ. соч. С. 145.

²⁶¹ См.: «Единая Россия» проинструктировала мэров ...

²⁶² СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

²⁶³ См.: Кокотов А. Н., Соломаткин А. С. Указ. соч. С. 104.

²⁶⁴ См.: Макущенко Л. В. Указ. соч. С. 94.

Главы районов не рекомендуют главам поселений переходить к самостоятельному бюджету. Им грозят уголовной ответственностью за нецелевое расходование бюджета²⁶⁵.

В Октябрьском районе Челябинской области к 2008 г. все поселения, кроме двух, были дотационны, «и они не хотят самостоятельности, поскольку понимают: без района большинство проблем не решить. Бездотационные поселения тоже пользуются дополнительными доходами районного бюджета. Если они будут самостоятельными, район не сможет оперативно оказывать им финансовую поддержку. К тому же у нас целая команда профессиональных управленцев, а у них в лучшем случае два бухгалтера», – говорит глава районного муниципального образования В. Котов. «Поэтому с передачей полномочий не торопимся»²⁶⁶.

В 1870-х гг. 70 % расходов земств приходилось на так называемые **обязательные расходы**: устройство и содержание помещений для арестантов, наём домов для рекрутов, содержание подвод для разъездов по административным делам, наём домов для воинских команд и должностных лиц, содержание дорог, мостов, содержание домов общественного призрения²⁶⁷. С тех пор ничего не изменилось. Сегодня принятие собственных бюджетов муниципалитетами носит в значительной степени формальный характер. «Структуру расходов муниципалитетов почти полностью определяют федеральные законодательные акты», – пишет М. Либоракина²⁶⁸.

Смысл местного самоуправления заключается в том, что население муниципалитетов, ощущая себя собственником муниципального имущества, будет рачительно его использовать, заботиться о развитии территории, на которой живет. Но фактически страна продолжает жить по нормам бюрократической системы. Материальные блага муниципалитетов остаются в собственности групп бюрократии. Это ведет к бесхозяйственности. Поселяне по-прежнему не берегут муниципальное имущество, относятся к нему как к чужому.

В Основной закон страны следует записать норму: «Государственная бюрократия распределяет финансовые ресурсы по своему усмотрению так, чтобы местные органы власти и население находились в полной финансовой зависимости от провинциальной и имперской бюрократии».

²⁶⁵ Изотов И. Указ. соч.

²⁶⁶ Там же.

²⁶⁷ Земское самоуправление в России, 1864–1918 ... С. 299.

²⁶⁸ Либоракина М. Указ. соч. С. 145.

РАЗДЕЛ III ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПОДДАННЫХ

ГЛАВА I Отношение российского административного государства к правам и обязанностям человека и подданного

§1. Место человека и его прав в системе ценностей административного общества и государства

1.1. Принципы взаимоотношений между человеком и государством

1. С точки зрения диалектического подхода любое государство, даже рабовладельческое или феодальное, должно реализовывать не только интересы господствующего класса, но и определенный набор **общесоциальных задач**. К этим общесоциальным задачам сегодня можно отнести обеспечение прав человека и подданного. Оно, в определенной степени, оправдывает существование государства.

Чтобы понять отношения между Российским государством и человеком, можно вновь обратиться к образному сравнению государства с фермером, который с утра до вечера работает на своей ферме, ухаживает за своей скотиной. Но делает он это, исходя из своих интересов, а не из любви к курам и коровам. Скотина для него является инструментальной ценностью.

Большая часть деятельности Российского государства направляется на обеспечение прав подданных. Оно заботится о развитии экономики страны и удовлетворении материальных благ населения. Значительная доля общественных богатств направляется на реализацию социальных программ. Правоохранительные органы поддерживают порядок в стране, защищают жизнь, здоровье, безопасность людей. Но если смотреть, действует ли норма, закрепленная в ст. 2 Конституции РФ, о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, то ответ для автора является однозначным. Эта норма декларативна. **Гуманистические ценности не являются высшими** в России.

Как и во всех административных обществах, в России господствует **этактистская идеология**. Высшей ценностью считается государство, как корпорация чиновников. Отдельный человек (под-

данный) является орудием (средством) для реализации государством своих целей. Это выявляется особо наглядно, когда возникает выбор между интересами государства и ценностью человека.

Тысячи людей погибли во имя поддержания целостности страны (война в Чечне). Великодержавные замашки Правительства России ввергли страну во Вторую холодную войну, привели ее к экономическому кризису.

Высшей ценностью в бюрократическом государстве является **сохранение власти бюрократии и ее главы**. Для защиты этой высшей ценности административное государство готово пойти на любые ограничения прав человека и подданного. Мы не наблюдаем массовых репрессий только потому, что массы не посягают на власть Правительства и бюрократии. Репрессии пока применяются к организованной оппозиции. Но поскольку и она не представляет собой опасности, то и репрессии против нее не так страшны.

Как уже отмечалось, между государством и обществом существует договор, в соответствии с которым государство обеспечивает сносное содержание общества, определенную меру удовлетворения интересов людей. За счет деятельности по удовлетворению общественных потребностей растет сам государственный аппарат, растут его доходы. Государство должно постоянно доказывать, что оно полезно для населения. Оно не отрицает прав человека и подданного, но ставит их на второе место после удовлетворения своих интересов. Права человека и подданного в России не ликвидированы, не устранены, но дозу их реализации и защиты определяет само государство.

Подавление прав и свобод человека в России происходит под предлогом защиты интересов **всего общества**: поддержания порядка в нем, борьбы с терроризмом.

Под предлогом наведения порядка в России, обеспечения спокойствия граждан ограничивается право граждан на проведение массовых мероприятий (ст. 31 Конституции РФ), на объединение в политические партии (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ). Под предлогом защиты безопасности государства пресечено финансирование деятельности правозащитных общественных объединений граждан из-за рубежа.

Для борьбы с идеями свободы личности используется идеология **коллективизма**.

А. Гитлер писал: «Первейшей предпосылкой истинно человеческой культуры является, прежде всего, именно наличие таких настроений, когда люди готовы пожертвовать интересами своего собственного в пользу общего... Когда человек отдает свою собственную жизнь за дело обеспечения безо-

пасности общества, то это высшая форма самопожертвования...»¹

Экономические права частных собственников и предпринимателей в административных обществах ограничиваются под предлогом обеспечения экономического и социального развития страны, обеспечения **справедливого распределения** общественного продукта.

Идеология великодержавия, вождизма, этатизма является традиционной для России. Но она постоянно подвергается коррозии под влиянием демократических стран Запада. Российская бюрократия принимает всевозможные меры по их поддержанию и препятствует проникновению идей свободы и гуманизма из-за рубежа.

Присоединение Крыма продемонстрировало, что большинство населения России готово пожертвовать многим ради возврата России звания великой державы, способной противостоять США и другим развитым странам мира. За столетия существования империи бюрократия сумела отравить сознание людей имперской, великодержавной идеологией.

Очевидно, что Правительство и его окружение мечтают о возрождении былой военной мощи страны, с помощью которой они будут определять пути развития мира. Реализация этой идеологии уже приводит к тому, что, не устранив бедность в своей стране, правящая группа спешит оказать дружескую материальную помощь диктаторам разных стран мира, заявившим о готовности противостоять коалиции демократических стран. Вместо того чтобы поднимать уровень образования, медицины, государство тратит деньги на присоединение новых территорий (Крым), на помощь сателлитам, поддерживающим антиамериканскую политику. Рост расходов на оборону и полицию в России опережает рост расходов на образование и здравоохранение.

Огромные деньги тратятся на присоединенный Крым, на войну в Украине, а в Алтайском крае в июне 2014 г. не нашли денег на приобретение препаратов, без которых несколько детей скоро умрут мучительной смертью². Не было денег на покупку лекарства в январе – апреле 2014 г. для ребенка В. Шемарова в бюджете Ульяновской области³.

¹ Кошелев Д. А. Термин «государство» в национал-социалистическом германском праве (1933–1945) // Правоведение. – 2004. – № 6. – С. 172.

² Панюшкин В. Помочь государству // Коммерсантъ. – 2014. – 6 июня. – С. 7.

³ Панюшкин В. Горький вкус победы // Коммерсантъ. – 2014. – 11 апреля. – С. 10.

Мировоззрение российской бюрократии хорошо отражает высказывание заместителя Председателя Правительства О. Голодец. Она заявила, что российское здравоохранение достигло высокого уровня и не следует отправлять людей лечиться за границу. Это дискредитирует отечественное здравоохранение⁴.

Права и свободы подданных могут ограничиваться просто исходя из желания органов власти **облегчить себе процессы управления населением**.

Бюрократическое государство часто безразлично относится к правам человека и подданного. Ему не до них. «В Российской Федерации сложилась практика пренебрежения к человеческим страданиям, переживаниям, претерпеваниям разного рода лишений и неудобств», – пишет Л.А. Шарнина⁵.

ФЗ «О гражданстве РФ», вступивший в силу с 1 июля 2002 г., тысячи подданных России, давно живущих на территории России, объявил негражданами страны просто по недосмотру его разработчиков в Правительстве. Он сделал их изгоями. Они не получали пенсий, на них не распространялось социальное и медицинское страхование. Власть в России немилосердна, делает вывод депутат В. Зорькин⁶.

В Основном законе России следует записать: «Высшей ценностью в России является государство. Ценность человека определяется его полезностью для государства».

2. В административном обществе, где господствует идеология этатизма, права-привилегии человеку **дает (дарует) государство** (его Правитель, Отец народа). Права и свободы человека и гражданина в России не завоеваны длительной исторической борьбой. Они дарованы вместе с Конституцией РФ Б. Н. Ельциным.

У российского административного общества нет представления о естественности прав человека и гражданина. Оно смотрит на них как на подарок и еще не решило, принять его или нет.

Неудивительно, что права, дарованные Правителем, он сам и берется охранять (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), естественно, в той мере, в какой посчитает нужным.

⁴ Минздрав и реввоенсовет // Коммерсантъ. – 2014. – 27 июня. – С. 6.

⁵ Шарнина Л. А. Состояние реализации основных (конституционных) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 33.

⁶ Шкель Т. А какой вид на жительство из вашего окна? // Российская газета. – 2003. – № 68. – С. 1, 4.

Бессмертный Президент Алжира, так же в соответствии с Конституцией Алжира, объявляется гарантом прав и свобод алжирцев⁷.

Идеология дарованности прав человека поддерживается юридическим позитивизмом, господствующим в России. Она утверждает, что всякое право – это совокупность норм, исходящих и от государства и им охраняемых.

Государственное право коммунистического Китая официально отрицает концепцию «естественных прав». Права предоставляются подданным КНР только самим государством, и только государство определяет перечень и объем этих прав и свобод⁸.

В России естественные права признаются Конституцией, но не государством. Конституционный Суд РФ не раз принимал решения, в которых признавалось право Федерального Собрания по своему усмотрению давать права и отнимать их обратно. Наиболее ярким было решение о праве Федерального Собрания отнимать у населения права выбирать своего главу региона⁹.

По своему усмотрению государство может **отнять** (ограничить) **подаренные права**, если население начинает использовать их для лишения власти своего Правителя и правящей группы.

Статья 55 Конституции РФ дает официальную лазейку для ограничения прав и свобод человека и подданного. Неопределенность сформулированных оснований для ограничения прав и свобод умело используется государственными органами и должностными лицами в своих интересах.

Для ограничения прав и свобод человека активно используются ссылки на необходимость защиты интересов иных лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ).

Государство не обращает внимания на наличие в Конституции РФ ч. 2 ст. 55, которая запрещает отменять или умалять права и свободы человека и гражданина. В последние годы постоянно урезались избирательные права граждан, право на объединение, на свободный доступ к информации, на проведение массовых меро-

⁷ Хачим Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Востока и Северной Африки. – М., 2009. – С. 16.

⁸ Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФР-М, 1999. – С. 616.

⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

приятый¹⁰. Конституционный Суд, зависимый от правящей группы, отказывается их защищать¹¹.

В современной России продолжает действовать норма, сформулированная Иваном Грозным: «Жаловать своих холодей мы вольны и казнить их вольны же»¹².

Современное Российское государство, в отличие от СССР, не является тоталитарным. Оно не может полностью лишить людей каких-то прав. Оно может **только ограничить декларированные** в Конституции и законах права человека и подданного, отказаться от их обеспечения. Наибольшему ограничению подлежат политические права, как угрожающие власти бюрократии и Правительства.

В российском обществе государство, его органы и должностные лица сами представляют достаточно большую опасность для человека, продекларированных в Конституции и законах прав и свобод человека.

Опросы, произведенные в 2004 г., показывают, чем были недовольны подданные в работе милиции: грубостью, хамством, оскорблениями (на это указали более половины всех опрошенных – 53 %), волокитой в милиции или бездействием сотрудников милиции (51 %), поборами, вымогательством, взятками (48 %), неоправданным задержанием (проверка документов, обыск, незаконное заключение под стражу) – 40 %, отказом возбуждать уголовное дело, нежеланием искать преступников (29 %), физическим насилием (избиения, телесные повреждения, пытки) – 24 %¹³. Естественно, после переименования милиции в полицию ситуация не изменилась.

Люди, вступающие в конфликт с государственной бюрократией, вынуждены уезжать из страны и просить политическое убежище на Западе.

¹⁰ Денисов С. А. Переход России из конституционного поля в конституционный вольер // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах. – Екатеринбург : УрО РАН, 2005. – С. 303–312.

¹¹ Денисов С. А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 12. – С. 2–8.

¹² Ключевский В. О. Русская история : полный курс лекций : в 2 кн. – Кн. 1. – Минск : Харвест ; М. : АСТ, 2000. – С. 620.

¹³ Гудков Л., Дубин Б. Милицейский произвол, насилие и «полицейское государство». – URL: <http://www.index.org.ru/nevol/2004-1/dubin.htm> (дата обращения: 29.11.2013).

В 2008 г. Россия заняла третье место по числу поданных гражданами прошений о предоставлении политического убежища за рубежом¹⁴.

Суть правовой политики Российского государства заключается в том, что оно **по своему усмотрению дозирует** предоставление тех или иных прав человека и подданного и их обеспечение. Они становятся обычным инструментом бюрократии в дрессировке людей. Полезные для бюрократического государства люди получают расширенный перечень прав-привилегий. Те, кто посягает на власть бюрократии, лишаются даже тех прав, которые записаны в Конституции РФ.

В Основном законе России следует записать: «Права даруются человеку и подданному государством и могут быть ограничены им в случае необходимости».

3. Статья 18 Конституции РФ уверяет, что права и свободы человека и гражданина в России являются непосредственно действующими. По мнению автора, дарованные людям в современной России права носят **условный характер**, т. е. ими можно пользоваться только в случае, если это не несет вреда бюрократическому государству, не подрывает власть бюрократии.

Это положение четко выразилось в ст. 125 Конституции СССР 1936 г. В ней написано, что свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций может быть использована только в целях укрепления социалистического строя.

Сегодня, как и в СССР, бюрократия поддерживает митинги и демонстрации в поддержку Правительства и его политики, но запрещает проведение массовых мероприятий для оппозиции. Государство выделяет деньги для поддержки общественных объединений, помогающих ему управлять населением, но преследует объединения оппозиции. Государство поддерживает средства массовой информации, осуществляющие пропаганду его деятельности, но старается пресечь деятельность независимых СМИ.

Условной в России остается частная собственность и право на предпринимательство. У государства достаточно возможностей, чтобы под каким-либо предлогом отнять имущество, приглянувшееся высокопоставленному чиновнику или лицу из его клиентов. Лишить права на предпринимательство могут по политическим мотивам (закрытие кафе «Макдональдс» в 2014 г.).

Сегодня государство еще не может вернуться к тоталитаризму и полностью запретить использование прав в ущерб интересам

¹⁴ Козенко А., Егикян С. Политэмигранты вывели Россию на третье место // Коммерсантъ. – 2009. – 26 марта. – С. 3.

бюрократии. Но оно старается пресечь использование провозглашенных в Конституции РФ прав, направленное против нее.

Нормой Основного закона России является: «Права человека и подданный носят в России условный характер. Пользование ими осуществляется с разрешения бюрократического государства и не должно быть направлено во вред ему (господствующей бюрократии)».

4. Нормы Конституции РФ довольно часто декларируют **свободы** человека и гражданина. Свобода означает общедозволительный тип регулирования. Поскольку Российское государство боится своего населения, то оно старается подменить названные свободы правом действовать в рамках определенных, установленных им границ. Другими словами, оно повсеместно вводит **разрешительный тип регулирования**. Можно только то, что разрешают чиновники в законах и индивидуальных актах. Если нет прямого разрешения, то действие запрещено. Из этой концепции постоянно исходит Конституционный Суд РФ, особенно если дело касается политических свобод. Он отказывается признать свободы, продекларированные в Конституции РФ, и толкует их как предоставление права, которое уточняется (обычно сужается) в законодательстве и подзаконных актах. Только как право толкуется конституционная свобода массовой информации¹⁵, свобода объединения¹⁶, свобода проведения публичных мероприятий¹⁷, свобода вероисповедания¹⁸.

В Основной закон страны должна войти норма: «Государство предоставляет разным группам населения права-привилегии в зависимости от их полезности для него. Оно осуществляет контроль за использованием этих прав. Все, что прямо не разрешено, – запрещено».

5. Все признают, что Россия имеет глубокие традиции реализации **патерналистской концепции прав человека**. До середины XIX в. человек находился под полной опекой государства и помещиков, которые должны были заботиться о своих крестьянах.

¹⁵ Постановление КС РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // СЗ РФ. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.

¹⁶ Постановление КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 3, 18 и 41 Федерального Закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 6.

¹⁸ Абз. 2 п. 4 Постановления Конституционного Суда РФ № 16П от 23 ноября 1999 г. // Российская газета. – 1999. – 16 декабря.

В XX в. роль опекуна разделили между собой государство и коммунистическая партия. Сегодня Российское государство по-прежнему, в значительной степени остается патерналистским. В стране имеется достаточное природных ресурсов для осуществления redistributionи. Государство присваивает себе природную ренту, получаемую от продажи природных ресурсов за рубеж, и тратит часть денег на содержание населения. О нем заботятся, как пастух заботится о своей скотине. Государство предоставляет подданным **социальные права**: предоставляет людям медицинское обслуживание, учит их за счет государственных средств, обеспечивает некоторые трудовые права, содержит стариков и инвалидов. Взамен оно лишает население личных и политических прав. Человек находится в полной власти государства (его чиновников). Идеалом для населения стали уже не западные страны с их демократией, а Объединенные Арабские эмираты и Саудовская Аравия, где нет демократии, но есть высокий уровень обеспеченности населения материальными благами. Если для граждан идеалом является демократическое государство с республиканской формой правления, то для подданных идеалом является приобретение хорошего, заботливого хозяина, такого как А. Лукашенко в Беларуси.

Сегодня в России делаются только первые шаги к разрушению административного общества и государства. Государственная бюрократия уже вынуждена признавать личные и экономические права человека (право частной собственности и право на предпринимательство) из управляемой массы. Монопольное право государственной бюрократии определять политическую жизнь страны является «бастионом», который она сдаст последним. Она не желает уступить людям право формировать по своему усмотрению государственный аппарат. Так было в конце XIX в., когда крестьянам в России дали личную свободу, но о политических свободах не было и речи. Такое положение сложилось в современной России. Рядовой человек уже может защитить в суде свои личные права, но использование политических прав строго дозируется государственной бюрократией. Массовые мероприятия можно проводить только с ее разрешения. Регистрация политических общественных объединений также превращена в выдачу разрешений на их деятельность. Вместо свободы выборов, продекларированных в Конституции РФ (ч. 3 ст. 3), в стране введены управляемые выборы, результаты которых определяет государственный аппарат. Конституция России 1993 г. предоставила простолюдинам право высказывать свое отношение к Правительству посредством проведения плебисцита, но не дала им возможности формировать исполнительные органы власти через своих представителей в законодательных органах.

С помощью удовлетворения социально-экономических прав государство как бы пытается откупиться от населения. В ответ на претензии о том, что в России нет свободы выборов, В. Сурков отвечал оппозиционерам, что правительство дало людям свободу от болезни и от нужды¹⁹. И население благодарно ему за это.

В СССР, КНР социально-экономические права подданных рассматривались как приоритетные²⁰. Именно СССР и Китай добились включения в Устава ООН права на труд и образование²¹.

Нормой Основного закона страны является: «Государство осуществляет содержание населения страны: заботится о его выживании, размножении, росте производительности его труда, отдыхе, выращивает молодняк. В обмен население отказывается от своих политических прав, передает свою судьбу в руки государства (его бюрократии)».

6. Российское государство стремится превратить человека в объект государственного управления, в винтик государственной машины. Его ценность определяется полезностью для государства. Подчас государство рассматривает человека как свою **собственность**, о которой, нужно заботиться в той мере, в какой он полезен для государства. Это наглядно проявляется в теории верховенства суверенитета государства на своей территории над правами человека. Когда международная общественность указывает российским чиновникам на нарушение ими прав человека, они отвечают: «Наши людишки! Что хотим с ними, то и делаем!»

Российское государство уже не является тоталитарным, но оно старается сохранить инструменты контроля за поведением людей.

Оно продолжает требовать от людей регистрации по месту нахождения и жительства, контролирует с помощью паспортной системы перемещение человека по стране, требует регистрации объединений людей (коммерческих, политических, религиозных), средств массовой информации и т. д. Как известно, в демократических частнособственнических системах люди лишь уведомляют государство о создании коммерческого предприятия, проведения массового мероприятия и т. д.

Взрослые люди в России (в отличие от крепостных в СССР) уже обладают значительной свободой самоопределения. У них даже существует право отъезда от своего хозяина (выезд за ру-

¹⁹ Закатнова А. Президентский урок // Российская газета. – 2009. – 16 сентября. – С. 3.

²⁰ Конституционное право зарубежных стран ... С. 618.

²¹ Общая теория прав человека. – М., 1996. – С. 425.

беж). Но государство считает, что имеет право определять, что могут есть россияне, какими лекарствами им позволить лечиться, а без каких, по мнению чиновников, они могут обойтись.

В июле 2014 г. государство запретило россиянам есть фрукты из Молдавии²², свинину из Европы²³. В сентябре Правительство России рассматривало вопрос о запрете населению России лечиться иностранными препаратами²⁴. Таким образом, Российское государство считает, что оно является распорядителем жизни и здоровья людей.

В максимальной степени государство может распоряжаться, как собственной вещью, детьми, оставшимися без родителей.

В 2007 г. 180 тысяч детей в России не имели родителей и находились в государственных учреждениях²⁵. Многие из них могли бы обрести семью и счастливую жизнь за рубежом. Но российское законодательство запрещает иностранцам усыновлять здоровых детей из детских домов. Фактически дети в детских домах оказываются крепостными государства и лишаются права иметь родителей.

В 2012 г. государство, как полноправный собственник, распорядилось жизнью больных детей, не имеющих родителей. Закон «подлецов» (ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ²⁶) лишил их счастья иметь приемных родителей в США.

В Основной закон России можно написать: «На российских подданных распространяется ограниченное право государственной собственности. Государство имеет отдельные права владения и использования своих подданных в собственных интересах (интересах бюрократии) и может распоряжения их судьбой, особенно если они беззащитны».

7. Сегодня ни одно государство мира не может открыто заявить, что оно не намерено защищать права и свободы человека и гражданина. Даже мусульманские страны с их авторитарными режимами приняли декларацию о правах и свободах человека.

Хартия испанского народа 1945 г., принятая диктатором Франко, гласила: «Испанское государство провозглашает ру-

²² Запретный плод // Российская газета. – 2014. – 22 июля. – С. 6.

²³ Между тем // Российская газета. – 2014. – 22 июля. – С. 6.

²⁴ Мануйлова А. За границу ограничат в лечении России // Коммерсантъ. – 2014. – 3 сентября. – С. 3.

²⁵ ООН указала на дискриминацию российских детей // Коммерсантъ. – 2007. – 2 июня. – С. 3.

²⁶ Российская газета. – 2012. – 29 декабря. – С. 1.

ководящим началом своих действий уважение к достоинству, неприкосновенности и свободе человеческой личности, признавая человека – носителя известных ценностей и члена национального общества – обладателем обязанностей и прав, осуществление которых гарантируется в порядке общего благая»²⁷. В акте признавались личные, социально-экономические и политические права и свободы²⁸.

Российское государство также вынуждено **создавать имитацию** того, что права человека представляют для него высшую ценность. Средствами имитации в первую очередь является Конституция РФ, некоторые законы.

Обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц уважать личность, охранять права и свободы граждан была закреплена в ч. 1 ст. 57 Конституции СССР 1977 г., что не мешало поддерживать в стране тоталитарный порядок. Такое же имитационное значение отводит Российское государство ст. 2, 17, 18 Конституции РФ.

В России создан мощный аппарат правоохраны, работает судебная система. В своей деятельности государство вынуждено поддерживать основные права человека, особенно если их реализация не посягает на власть бюрократии. Одновременно, в стране сегодня действует хорошо отлаженный механизм нейтрализации прав человека, провозглашенных в Конституции РФ и законах.

Коммунисты в СССР все время говорили о совершенствовании демократии, не выходя за рамки тоталитарного общества. Правитель России издает указы «в целях совершенствования государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, содействия развитию гражданского общества»²⁹. Как известно, если хочешь завести в тупик какое-то движение, надо его возглавить.

В Основной закон России следует вписать норму: «Государство перед лицом мировой общественности обязано создавать видимость того, что человек, его права и свободы являются для него высшей ценностью».

8. По мере возможности Российское государство (его бюрократия) использует **права человека в собственных интересах**.

²⁷ Алексеева Т. А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. – 2005. – № 3. – С. 191.

²⁸ Там же.

²⁹ О Совете при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека : Указ Президента РФ от 6 ноября. 2004 г. № 1417 // Российская газета. – 2004. – № 251. – С. 9, 15.

Уже отмечалось, что под предлогом обеспечения и защиты прав человека растет государственный аппарат, расширяется его власть. Для защиты интересов человека Правитель требует себе все новых и новых полномочий.

Под предлогом борьбы с терроризмом в 2004 г. Президент РФ провел поправки в закон об устранении выборов глав регионов. Россия окончательно была превращена в империю, управляемую из единого центра.

Прикрываясь заботой о человеке, государство присваивает себе значительную долю общественного богатства. Большая часть его действительно распределяется среди населения. Но значительная часть остается в карманах тех, кто делит общественные блага, и у их клиентелы.

Говорят, что для защиты прав человека и гражданина необходимо сильное государство³⁰. Фактически под этим предлогом в стране происходит усиление авторитарного режима.

Под предлогом реализации прав человека на образование государство создает мощную систему идеологического воздействия на подрастающее поколение, старается сформировать из него верноподданных.

Административные государства создают препятствия для предпринимательской деятельности под предлогом защиты прав потребителей. Эти препятствия усиливают значимость бюрократии и обеспечивают сбор коррупционной ренты.

Ограничение прав российских чиновников (сотрудники ФСБ, полицейские высшего и среднего звена, тюремные охранники и врачи, прокуроры, налоговые аудиторы и инспектора) в США, виновных в смерти С. Магницкого в российском СИЗО, вызвало возмущение российской бюрократии и ее представителей в Федеральном Собрании. Они заявили, что США, запрещая отдельным должностным лицам въезжать в их страну, нарушают права человека³¹.

Чиновники вспоминают про права человека, когда журналисты критикуют их деятельность или вскрывают факты правонарушений. Они заявляют, что журналисты посягают на неприкосновенность их личной жизни или на их честь и достоинство.

Ссылаясь на необходимость обеспечения спокойствия граждан, бюрократия запрещает проведение массовых мероприятий

³⁰ Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. – М., 1994. – С. 3.

³¹ Самохина С. На «акт Магницкого» ответят не долго думая // Коммерсантъ. – 2012. – 12 декабря. – С. 2.

оппозиции³². В целом создание полицейского государства идет под предлогом обеспечения безопасности подданных.

Под предлогом защиты здоровья россиян Правительство осуществляет свою имперскую политику, вводя эмбарго на ввоз тех или иных товаров из отдельных стран (Грузии, Латвии, Молдовы, Европейского союза).

Прикрываясь словами о гуманизме, руководство страны пытается спасти власть диктаторов в отдельных странах мира (защита Саддама Хусейна в Ираке, С. Милошевича в Сербии, М. Каддафи и Ливии, Б. Асада в Сирии).

Российское руководство пытается использовать риторику о защите прав человека с целью поддержания власти сепаратистов в Восточной Украине (2014 г.). Захват ими новых городов российская пропаганда и министр иностранных дел Лавров назвал «гуманитарно-наступательной операцией».

В Основной закон России следует вписать норму: «Государство использует защиту прав человека в интересах бюрократии».

1.2. Причины и условия формирования современных отношений между государством и человеком

Российское государство, в соответствии со ст. 2 Конституции РФ, только на словах признало естественными известные в мире права и свободы человека. Такого признания **нет в сознании российской бюрократии**. Она придерживается позитивистского мировоззрения: можно только то, что дает закон или подзаконный акт, принятый государственными органами. Российскую бюрократию не обманешь. Она понимает, что является господствующим классом и ее интерес выше интересов российских подданных. Конечно, она как рачительный хозяин должна заботиться о населении, но не для него самого, а для поддержания определенного порядка. Каждый чиновник ответствен перед вышестоящим чиновником, а не перед населением. Поэтому он может игнорировать права человека до той степени, до какой это ему позволяет начальство. Обычно чиновничество с презрением или с жалостью смотрит на рядовых подданных.

Государственный аппарат, **отчужденный от общества**, никогда не будет служить человеку, как этого требует ст. 2 и 18 Конституции РФ. Он будет реализовывать, в первую очередь, собственные интересы. Человек у него будет на втором месте. В бюрократическом государстве законодатели издают законы, ограничивающие права человека и гражданина, исполнительные органы пренебре-

³² Нагорных И. Протесту негде развернуться // Коммерсантъ. – 2012. – 4 сентября. – С. 1.

гают закрепленными в законе правами человека, судьи встают на сторону государства в споре его с человеком. Именно поэтому такое количество россиян вынуждены обращаться в Европейский суд по правам человека для защиты от Российского государства.

Отсутствие давления со стороны общества на органы государственной власти и местного самоуправления приводит к тому, что у чиновников и политиков нет достаточных мотиваций для активной деятельности по защите прав и свобод человека. Они остаются безразличными к интересам общества. Усиление государственного аппарата, обособленного от общества, приводит к возрастанию посягательств государственных чиновников на права граждан.

Правозащитники отмечают, что с приходом нового Правительства в 2000-х гг. государство развернуло наступление на гражданские и политические права граждан³³.

Консолидация управленческих групп в России в начале XXI в., усиление государства привели к росту опасности государства для прав человека. Концепция Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека, принятая в 2001 г., прямо называла федеральную власть России источником угроз для конституционного строя страны. Съезд уже тогда указал на резкое усиление авторитарных тенденций во внутренней политике в России, на систематические нарушения российской властью норм и принципов Конституции и на попытки ревизии основ конституционного строя, на демонстративный отказ руководства России от конституционного принципа приоритета прав человека, на все более вызывающие нарушения прав человека в России³⁴.

Не считает высшей ценностью человека и большинство **членов общества**. Это ярко иллюстрируется поддержкой большинством возвращения смертной казни, а также высоким уровнем жестокости в обществе. Люди уважают силу и используют ее по отношению к слабому, как только возникает для этого возможность. В России высок уровень терпимости к нарушению прав человека.

Людям с помощью насилия можно навязать авторитарные порядки, но им нельзя навязать уважение к себе и к окружающим.

С идеей гуманизма в сознании россиян конкурирует идея национализма и даже нацизма. Эта идеология возникла и распрост-

³³ Права человека в регионах Российской Федерации : сб. докладов. – М., 2003. – С. 6.

³⁴ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20–21 января 2001 года // Правозащитник. – 2001. – № 1. – С. 4–5.

ранилась в стране стихийно. Государство специально не выращивало ее.

Несвободный человек является естественным продуктом традиционного, патриархального общества. Когда традиции уходят в прошлое, формированием несвободного человека начинает **заниматься государство**. Оно берет под свой контроль производство и распространение информации, процессы воспитания, образования молодежи. Первым мероприятием, осуществленным Российским государством в ходе проведения контрреформ в стране, было восстановление его контроля над электронными средствами массовой информации, превращение их в органы массовой пропаганды и развлечения населения³⁵. Контроль над сознанием людей позволяет превращать их в марионеток, правильно думающих, правильно голосующих, косо смотрящих на западные ценности и обожающих своего Правителя.

Очевидно, что идеи гуманизма в России имеют **импортный характер**. Чтобы поставить препятствия для их распространения в обществе, Российское государство навязывает населению ненависть к демократическим странам Запада, активно распространяющим этот продукт. Служилая интеллигенция доказывает, что распространение идеи прав человека в мире является хитрой политикой Запада, направленной на ослабление своих противников, в том числе России³⁶.

Возврат к **религиозному сознанию** в России имеет неоднозначные последствия для распространения идей гуманизма в стране. С одной стороны, человеку прививают любовь к ближнему, напоминают ему о нормах нравственности. С другой стороны, этактистские религии призывают терпимо относиться к посягательству на права человека, поддерживают религиозную ненависть к представителям других конфессий. В 2002 г. Русская православная церковь (РПЦ) провела бурную антикатолическую кампанию с привлечением средств массовой информации³⁷. Увлечшись, некоторые иерархи церкви призывают начать войну против атеистов. РПЦ

³⁵ Денисов С. А. Ограничение конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI века (начало контрреформ) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 3 : в 3 т. – М. : Издательская группа «Юрист», 2003. – Т. 1. – С. 87–88.

³⁶ Алексеева Т. А. Внешнеполитические идеологии: демократия и глобализм (опыт деконструкции) // Проблемы национальной безопасности в России в XX–XXI вв.: уроки истории и вызовы современности. – Краснодар, 2011. – С. 9.

³⁷ Чаплин В. Искушение Ватикана // Российская газета. – 2002. – 5 июля. – С. 27.

приняла «Основы учения Русской церкви о достоинстве, свободе и правах человека» и призывает отказаться от безрелигиозного понимания прав человека³⁸. РПЦ и ее сторонники отвергают западные ценности прав человека и предлагают придерживаться собственных традиций³⁹, которые никогда не знали демократии и уважения прав человека.

Широко известны слова Патриарха Алексия II: «Мы должны осознать, что против нашего народа ведется хорошо спланированная бескровная война, имеющая целью его уничтожить...»⁴⁰. Христианское смирение уходит, когда речь заходит о конкурентах в борьбе за сознание людей.

Авторы «Гуманистического манифеста-II», опубликованного в 1973 г., указывали на опасность для человека со стороны религиозных учений, проповедующих смирение и изоляцию⁴¹.

Патриарх Московский и всея Руси Кирилл заявил, что главной ценностью Россия является великое государство⁴².

Православная церковь пришла в Россию с помощью Правителя и всегда навязывалась норма Основных государственных законов Российской империи 1906 г. (ст. 4): «повиноваться власти Императора не только за страх, но и за совесть сам бог повелевает»⁴³.

Публицисты часто пишут о **рабской психологии россиян**. Люди с ментальностью слуги с теплым чувством вспоминают о И. В. Сталине как об идеальном заботливом хозяине и мечтают, чтобы такой хозяин в России вновь появился.

Тысячи людей подписали обращение о переименовании Волгограда в Сталинград.

Этактистски настроенная интеллигенция доказывает, что россияне не способны на самоуправление и всегда будут нуждаться в авторитарном государстве, в вожде-заступнике. Они запугивают население грозящим хаосом, если оно будет придерживаться демократических взглядов. Навязываемый сегодня культ личности

³⁸ Козенко А., Коробов П. Православнозащитное движение // Коммерсантъ. – 2008. – 27 июня. – С. 4.

³⁹ Ваймугина Н. Человек обязан быть нравственным // Российская газета. – 2006. – 11 мая.

⁴⁰ Путиами несвободы. – М. : Центр «Сова», 2005. – С. 55.

⁴¹ Чернов Ю. Ю. Современный гуманизм (обзор). – URL: <http://humanizm.ru/humanizmsov/> (дата обращения: 30.01.2013).

⁴² Алексеев Е. Слово патриарха // Российская газета. – 2012. – 14 декабря. – С. 10.

⁴³ Государственный строй Российской империи накануне крушения. – М. : Изд-во Московского ун-та. 1995. – С. 15.

Правителя несовместим с идеологией гуманизма. Сверхвласть соотносится со сверхподслушиванием⁴⁴.

Права и свободы человека и гражданина больше востребуются **активными людьми**. Они отстаивают свою честь и достоинство, стремятся повысить свое благосостояние, используют свободу передвижения, творчества. В России, имеющей длительную историю жизни в условиях авторитарного и тоталитарного режима, таких людей немного. Советское государство принимало достаточно эффективные меры для выведения «породы» послушного человека, делающего только то, что ему прикажут (советский человек). Люди с активной жизненной позицией уничтожались, а после устранения «железного занавеса» эмигрировали из страны. Судя по всему, селективная политика сталинского режима значительно повлияла на генетический код россиян. Принцип «не высываться» остается руководящим в жизни для значительной их части. Сегодня сотни тысяч наиболее активных россиян, столкнувшись с проблемами реализации своих прав на родине, продолжают выезжать из страны на постоянное место жительства в демократические страны Запада.

Против распространения принципа гуманизма работает **агрессивность людей**, уровень которого государство искусственно поддерживает в обществе. Культура войны (воинственность, озлобленность) распространяется под прикрытием военно-патриотического воспитания, прославления воинских побед русской (советской) армии. Она возникает сама по себе из распространения ненависти к соседям, особенно странам Запада. Не случайно среди россиян наибольшим авторитетом среди исторических личностей пользуются не ученые, не поэты и писатели, а полководцы и цари-завоеватели. Уровень агрессивности в стране будет расти в связи с начавшейся Второй холодной войной с развитыми странами мира.

В России произошла **атомизация общества**. Люди, поглощенные реализацией своих личных потребностей, не способны к объединению для решения общих задач, в том числе связанных с коллективной защитой своих прав и свобод. Они отказываются от реализации своего конституционного права – права на объединение в профсоюзы, партии, иные организации (ст. 30 Конституции РФ) и оказываются легкой жертвой для эксплуатации со стороны работодателей и государства.

Непродуктивный индивидуализм, распространившийся в России, мешает понять, что победа гуманизма происходит тогда, когда человек уважает не только свои права и свободы, но также

⁴⁴ Круглов А. Что такое гуманизм? – URL: <http://www.humanism.ru/what-is-humanism.htm> (дата обращения: 29.01.2013).

права и свободы других (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). В противном случае мы имеем массовые правонарушения и необходимость в установлении авторитарного полицейского государства, которое во имя поддержания порядка должно будет подавлять свободу во всем обществе. Если люди не способны к самоограничению, то за ограничение их прав берется авторитарное государство.

Либеральные концепции доказывают, что вся совокупность прав человека покоится на распространении в обществе **частной собственности**. Люди, обладающие какими-то богатствами (в виде имущества, прав на продукты своей интеллектуальной деятельности, интеллектуальными способностями, образованием) больше уважают себя, чем те, кто этими ценностями не обладает. В России частная собственность делает только первые шаги. Масса населения остается малоимущей, живущей только за счет продажи своей рабочей силы. Таких людей легко подкупить на выборах или даже запугать увольнением с работы.

Важным вопросом является то, в результате какой деятельности человек приобретает свою долю общественных благ. В **условиях рынка** и конкуренции человек получает блага в результате собственной деятельности, благодаря своим способностям. У него есть основание уважать себя и требовать от других не посягать на его права и свободы. Распределительная система, когда человек получает блага от государства (его чиновников) – унижает человека, делает его зависимым от воли управленцев. Она воспитывает духовных рабов, которые готовы унижаться ради получения каких-то привилегий от начальства. В условиях рыночного обмена человек должен сделать что-то полезное для других, чтобы получить от них свою долю благ. Там, где осуществляются государственные раздачи, все конкурируют между собой за благосклонность к ним чиновников, раздающим блага. Каждый с ненавистью смотрит на соседа, которому досталось больше, требует отнять блага у других и перераспределить их в его пользу. Это стимулирует рост ненависти между людьми разных этносов, разных социальных групп. Кроме того, это является экономической основой для авторитарных и тоталитарных режимов, где реальным хозяином государственной собственности оказывается административный класс, осуществляющий распределение общественного продукта.

Длительное существование капиталистических отношений с рыночной системой формирует определенное сознание населения. Оно учится **договариваться и искать компромиссы**. Люди постоянно находятся в положении формально равных договаривающихся сторон. Так называемое административное общество, тра-

диционное для России, основано на принципе иерархии, власти и подчинении. Для него характерно стремление борьбы до победного конца. Люди, вместо того чтобы искать взаимовыгодное решение, соблюдают баланс, стремятся достигнуть господства над другими. В конфликте побеждает только одна сторона. Другая – теряет все. Это называется игра с нулевым результатом. Такая форма сознания имеет место как в экономике, так и в политике. Предприниматель идет на нарушение прав работника во имя получения высокой прибыли. Правящая группа современной России ограничивает политические права граждан, нарушая Конституцию РФ, во имя пожизненного удержания власти в стране.

В 2008 г. Председатель Конституционного Суда России В. Д. Зорькин признавал, что в современной России «... процесс овладения культурой прав человека идет долго и трудно»⁴⁵.

§ 2. Гражданин или подданный

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

Очень часто юристы-позитивисты **выхолащивают из слова «гражданин»** его политико-правовое содержание, формально объявляя всех жителей страны гражданами или приравнивают подданство к гражданству.

«По Аристотелю, понятие “гражданин” определяется участием в судебной и государственной власти. Это политическое понимание гражданина, на нем базируется понятие демократии в Афинах», – пишет И. Б. Фан»⁴⁶.

При отсутствии в России **демократического политического режима**, здесь не может быть и гражданства.

С переходом от республики к империи в Древнем Риме понятие «гражданин» приравнивается к понятию подданного (subditus). Исчезает гордое звание гражданина (Civis Romanus-

⁴⁵ Зорькин В. Д. Верховенство права и встреча цивилизаций // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 1. – С. 7.

⁴⁶ Фан И. Б. Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. – Вып. 4. – Екатеринбург, 2003. – С. 114.

sum). Индивид лишается политических прав, его статус определяется в качестве исключительно под(sub)чиненного верховной власти государства»⁴⁷. «Начиная с Траяна (98–117 гг.) императоры именовались «государями» (domini) и требовали божественных почестей, принципат эволюционировал в сторону теократической монархии, а граждане вопреки официальным декларациям фактически стали подданными, лишившись возможности активно участвовать в политической жизни», – пишет В. О. Никишин⁴⁸. Трансформация гражданина в подданного началась в Древнем Риме, «когда “связи соучастия” в римской политической жизни стали заменяться “связями подчинения”»⁴⁹.

В России большинство людей, по мнению автора, **никогда не являлось гражданами**. Оно всегда относилось к группе подчиненных (зависимых) – и при царе, и при коммунистах, и при новой власти. Элементы свободы возникли на короткий промежуток 1990-х гг., но были эффективно подавлены. Большая часть населения сама не пожелала стать гражданами, поскольку это ответственное положение. Быть «холопом» выгоднее. Не надо ни за что отвечать.

У. Кимлика отмечает, что в англо-американской политической философии разработана теория гражданства, согласно которой гражданин обладает определенными навыками, добродетелями и должен демонстрировать определенные виды деятельности»⁵⁰.

Большинство населения России **не обладает навыками гражданского поведения** и не желает учиться управлять своей страной. Его вполне устраивает зависимое, подданническое состояние.

Гражданин осознает себя членом общества, пытается понять общественные интересы, участвует по мере сил в их реализации и защите. Он рассматривает государственный аппарат и его чиновников (включая главу государства) не как хозяев страны, а как инструмент для достижения общественных целей и задач. Есте-

⁴⁷ Фан И. Б. Античные модели гражданства // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. – Вып. 3. – Екатеринбург, 2002. – С. 104.

⁴⁸ Никишин В. О. Императоры, граждане и подданные в эпоху принципата: идеал и реальность // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М. : Институт Африки РАН, 2009. – С. 100.

⁴⁹ Там же. С. 107.

⁵⁰ Кимлика У. Современная политическая философия. Введение. – М. : ИД Государственный университет – Высшая школа экономики, 2010. – С. 11.

ственно, граждане смотрят на этот инструмент критически, оценивают пригодность его для реализации тех или иных целей и отбрасывают его в сторону, если он мешает их реализации. Для подданного характерно отчуждение от общественной и политической жизни, раболепие, покорность воле начальства, равнодушие, эгоизм. Подданный постоянно пугает Отечество с Его Величеством. Он смотрит на главу государства как на покровителя и заступника. Верноподданный не смеет и не умеет критично смотреть на Правителя. Он кажется ему совершенством. В его сознании происходит сакрализация личности Правителя. Подданные не умеют жить в условиях республики и демократии и, по возможности, сами их уничтожают, восстанавливая самодержавие, а подчас и деспотию. Подданные, без всякого принуждения, превращают президента страны в диктатора, в вождя (фюрера). Бюрократические элиты (претендент на должность вождя) опираются на подданных в ходе борьбы с теми, кто пытается стать гражданами России. Граждане среди массы подданных оказываются инакомыслящими (как Чацкий в «Горе от ума» Грибоедова).

«Верноподданный – это индивид, готовый признать истинным все, что говорило высшее лицо (генсек или президент) или группа (правительство) вчера, вещает сегодня и будет бубнить завтра. Гражданин всегда ставит под сомнение любое высказывание и решение официальных лиц и структур, – пишет В. П. Макаренко. – Советская власть систематически искореняла это различие, стремясь превратить граждан в верноподданных. Она использовала все экономические, политические и идеологические средства для выработки у населения страны убеждения: находящиеся у власти люди имеют полное право ее осуществлять»⁵¹.

Граждане – это **субъекты управления** государством. Подданные – это объекты государственного воспитания и управления. Их иногда сравнивают с детьми. Они наивны, их легко запугать или обмануть обещаниями или мелкими подачками. Они верят в миф «о добром и мудром царе и плохих боярах». Подданные обычно составляют молчаливую массу, одобряющую все, что исходит от начальства.

Если большинство населения страны состоит из граждан, то здесь государство производно от них. В России государство первично, а население, состоящее из подданных государства, состоит при этом государстве.

⁵¹ Макаренко В. П. Обслуга государственной машины России: политико-идеологические свойства // Политическая концептология. – 2011. – № 1. – С. 30.

Гражданин является **сторонником конституционализма**, поскольку нормы конституции защищают его права гражданина от произвола Правителя и его бюрократии. Конституционный строй могут построить только граждане страны. Конституция в обществе неграждан является ничего не значащим клочком бумаги. В конце 1990-х гг. Р. Роуз констатировал: «Российская Федерация сегодня имеет “конституцию без граждан”, в том смысле, в каком гражданство понимается в обществе гражданской демократии»⁵². По мнению автора, с тех пор ситуация еще более ухудшилась. После взятия Крыма число людей, не способных критично смотреть на Правителя и созданное им государство, еще больше увеличилось. Наша Конституция не может работать на полную силу, поскольку в стране очень мало граждан. Они, по мнению автора, составляют незначительное меньшинство, может быть даже маргинальное.

Граждане **участвуют в законотворчестве** и готовы **защищать те законы**, которые они приняли. Они подчиняются законам, потому что это их законы. Подданный руководствуется своим эгоистическим интересом и страхом перед наказанием за нарушение норм закона, спущенного начальством. Если страха нет, то закон нарушается. Подданный, получивший свободу, похож на раба-вольноотпущенника. Не чувствуя себя хозяином в обществе, он злоупотребляет полученной свободой, уничтожает общественные ценности. У него нет чувства ответственности перед обществом.

Гражданин, поступающий на государственную или муниципальную службу, чувствует себя **ответственным перед обществом**. Он несет публичную службу. Подданный ощущает себя «государевым человеком» и ставит на свой стол портрет Вождя. Общество для него – это управляемая масса.

Граждане являются **носителями естественных прав** и требуют от своих представителей в органах власти признавать и соблюдать эти права. Подданные уверены, что права и свободы даруются начальством и их надо заслужить (или выслужить).

Если государство пытается отнять естественные права граждан, то они используют весь инструмент для **защиты их**.

Руководство Особого административного района Гонконга, входящего в состав Китая, в 2003 г. попыталось принять закон о национальной безопасности, посягающий на права граждан. В ответ люди вышли на улицы с протестом, и руководство района отступило»⁵³.

⁵² Роуз Р. Россия как общество песочных часов: Конституция без граждан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1998. – № 2. – С. 76.

⁵³ Ngok Ma Hong Kong's democrats divide // Journal of Democracy. – 2011. – January. – Vol. 22, № 1. – P. 57.

В России в 2004 г. население лишили их главного политического права – выбирать главу провинции. Ни какой реакции со стороны покорного населения не последовало. Подданным не нужны подобно рода права. Почти так же спокойно происходит лишение населения права избирать глав муниципалитетов. Только в больших городах появились небольшие группы граждан, которые выступили с протестом против лишения их основного конституционного права.

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

В России не возникает гражданского общества, демократии, республики, поскольку для этого нет социальной опоры – достаточного числа граждан страны.

С наличием граждан в стране связано возникновение активистской политической культуры участия. Подданные порождают патриархальную или подданническую **политическую культуру страны**.

Стремление **отдельных лиц в России стать гражданами** своей страны является опасным для власти бюрократии, и Правительства в частности. Естественной их реакцией является подавление этих устремлений, подавление политических свобод в стране. Российское бюрократическое государство поддерживает антигражданскую культуру через средства массовой пропаганды, учреждения образования и культуры. Активную роль в распространении негражданской культуры играет служилая интеллигенция. Привычку к покорности у подданных вырабатывает статистская церковь (духовенство). Редистрибутивный характер экономики позволяет государству вводить систему поощрения подданных за верную службу.

Российское государство всеми способами пытается **вытеснить человека из политической жизни**, сделать его простым обывателем. Поставленное под контроль бюрократии телевидение изо всех сил отвлекает людей от политики. Оно развлекает их и отказывается сообщать им об общественно значимых событиях страны.

Правящая группа руководствуется нормой, сформулированной Н. Макиавелли: Правитель «должен занимать народ прайднествами и зрелищами»⁵⁴.

Государственные средства пропаганды внедряют в **сознание людей культ личности вождя**, убеждают их, что правящая группа позаботится об их судьбе. Они стараются не допустить проникновения в сознание людей конституционных ценностей идеологического и политического плюрализма (ст. 13 Конституции РФ). Население опять убеждают, что есть единственно верный путь, по которому страну ведет ее Вождь и созданная им партия. Оппозиция представляется в виде помехи на этом пути.

С помощью своих подданных Российское государство успешно **имитируют** в России демократию, республику, федерализм и местное самоуправление. Подданные голосуют на выборах в представительный орган за тех, на кого укажет их покровитель. Федеральное Собрание, представляющее подданных, естественно превращается в совет при правителе (шура).

В XVIII в. Екатерина II в стране рабов попыталась создать Комиссию из выбранных депутатов для разработки новых законов страны. Комиссия не смогла выработать новых законов, но подала прошение к императрице принять титул: «Великой, Премудрой, Матери отечества»⁵⁵.

Федеральное Собрание России, представляющее подданных, состоящее из верноподданных, так же принимает решения, которые угодны Его Величеству.

Подданные, привыкшие к опеке «сверху», не склонны к созданию самостоятельных объединений. Государственные чиновники и их представители объединяют подданных в массовые клиентистские организации, управляемые «сверху». Верноподданные пытаются присоединиться к партеобразному объединению бюрократии, войти в состав клиентелы. Они объединяются в подданные молодежные, женские, творческие союзы, естественно надеясь на получение каких-то привилегий за свою верность от начальства.

Представители Российского государства постоянно заявляют, что они формируют гражданское общество. Но из подданных можно создать только общество подданных, а не граждан.

Гражданин – это **экономически самостоятельный субъект**, способный обеспечить свое выживание. На гражданах, их налогах держится государство. Гражданин сам решает свою судьбу.

⁵⁴ Макиавелли Н. Государь. – М. : Планета, 1990. – С. 69.

⁵⁵ Ключевский В. О. Указ. соч. С. 786.

бу и судьбу государства. Российское государство имеет рентную экономику. Оно не нуждается в гражданах. Наоборот, распределяя рентные доходы, оно плодит подданных, иждивенцев, попрошаек, которые привыкают к государственной опеке.

Консерваторы в России с XVIII в. доказывали, что русские, в отличие от европейцев, не могут быть ответственными гражданами. Они привыкли быть «рабами»⁵⁶. Эта привычка поддерживается сегодня искусственными мерами со стороны государства.

В Основной закон России следует записать норму: «Государство поддерживает подданнические отношения с населением страны. Оно препятствует процессам, ведущим к превращению подданных в граждан страны».

§ 3. Неравенство в России

3.1. Деление населения на группы

Статья 19 Конституции РФ декларирует **равенство всех** перед законом и судом. Реализация этой нормы в административном обществе невозможна.

Государственное право царской России открыто делило членов общества **на сословия**. Сегодня это деление осуществляется по большей части в неписаном праве. Хотя ряд привилегий высшей бюрократии, которая сегодня заменила дворянство, оформлены в виде законов и подзаконных актов (например, право привилегированного проезда высокопоставленного чиновника по улицам города, право на пребывание в особом помещении при ожидании самолета и т. д.).

Как и в других административных обществах разных стран мира, в России все население делится на **управляющих и управляемых** (ранее говорили, простолюдинов). Они имеют разные права. «Реальная практика политической и правовой систем показывает отсутствие юридического равенства между номенклатурой и всем обществом», – пишет о современной России И. Б. Фан⁵⁷.

Социальная структура современной России приблизительно такая же, как в Древней Руси, право которой выделило князя, его старшую дружину (бояре), младшую дружину (отроки, мечники, детские, гриди, вирники). Внутри управляемого общества выделялись люди – верхушка общинников и ря-

довые смерды, которые составляли большую часть свободного населения»⁵⁸.

3.1.1. Управляющие

Место князя в Древней Руси сегодня заменяет **Правитель** России, обладающий исключительным правовым статусом. Он занимает свою должность пожизненно, обладает правом суверена, может вершить судьбы всей страны и каждого отдельного человека, в ней живущего. Его правовой статус подчас приближается к статусу собственника всей страны. Огромные средства тратятся на обеспечение его жизни, здоровья, имущественного положения. Правитель обладает полным иммунитетом от привлечения его к ответственности.

Второе место на иерархической лестнице правовых статусов занимают люди, **опекаемые Правителем**. Это могут быть должностные лица, окружающие Правителя и наделенные им властью (аналог старшей дружины), родственники правителя, фавориты. На них распространяется общедозволительный тип правового регулирования. То есть им можно делать все, что не запрещает их покровитель. Если Правитель не возражает, то они могут безнаказанно совершать преступления.

Ярким примером может быть дело А. Сердюкова.

Привилегированные лица в окружении Правителя (близкие к нему, личные друзья) были обозначены в санкциях США против них в марте 2014 г. Это предприниматели братья Аркадий и Борис Ротенберги, Ю. Ковальчук, Г. Тимченко и В. Якунин⁵⁹.

При Петре I и после него, пишет В. О. Ключевский, место боярства заняла «новая чиновная знать, состоявшая из выслужившихся административных деятелей. Частью по привычкам и преданиям, унаследованным от старинного боярства, частью под влиянием знакомства с политическими порядками Западной Европы это чиновничество усвоило себе некоторые политические замашки аристократии и стремилось из простого правительственного орудия превратиться в правительственный класс, в самобытную политическую си-

⁵⁸ Короленков А. В. «Всех нас стареиотець твой, но с нами не уметь житии»: князь, норма и реакция на ее нарушение в домонгольской Руси // Правитель и его подданные: социокультурная норма и ограничения единоличной власти. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – С. 217–218.

⁵⁹ Белый дом сверстал свои черные списки // Коммерсантъ. – 2014. – 21 марта. – С. 1.

⁵⁶ Ключевский В. О. Указ. соч. С. 793.

⁵⁷ Фан И. Б. Права гражданина: теоретико-публицистический дискурс // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах. – Екатеринбург, 2005. – С. 393.

лу, поэтому его и можно назвать чиновной аристократией»⁶⁰.

Эти процессы выделения чиновничьей знати (нового боярства, аристократии) происходят и в наше время.

На третьем месте стоят все остальные **чиновники, составляющие государственный аппарат**. Конечно, внутри этот социальный слой иерархизирован. Правовой статус чиновника определяется объемом его полномочий и степенью безответственности за свои деяния (чиносостоянием, как говорили в царской России⁶¹). По иерархии распределяются и материальные блага.

Высшее чиновничество в современной России можно сравнить с дворянством царской России. Дворяне там делились на потомственных и личных⁶². Сегодня внутри служилого населения так же можно выделить (а) потомственное, имеющее обширные связи (лучше родственные) в государственном аппарате и привилегии при продвижении по службе и (б) личное, своими силами (без именитых родственников) приобретающее должность и строящее карьеру с нуля (выходцы из управляемой массы).

В Японии «военная каста (букэ, самурай) жила согласно собственному обычному праву (букэ-хо), составляющему ее личный статус»⁶³.

Сегодня в России бюрократия живет так же по своему собственному праву, отличному от того, которое действует в отношении управляемых.

Неравенство управляющих и управляемых составляет основу правовой жизни России, считает Б. Грозовский: «С вероятностью почти 100 процентов госчиновник, совершивший то же преступление, что и обычный гражданин (например, дорожно-транспортное происшествие, повлекшее жертвы), получит значительно мягкое наказание»⁶⁴.

⁶⁰ Ключевский В. О. Указ. соч. С. 810.

⁶¹ Проект всемилостивейшей грамоты российскому народу жалуемой // Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней : сб. документов : учеб. пособие. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1996. – С. 122.

⁶² Коркунов Н. М. Русское государственное право : пособие к лекциям. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1914. – С. 275.

⁶³ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. – М. : Международные отношения, 1999. – С. 367.

⁶⁴ Грозовский Б. Государственное вмешательство: институциональная ловушка // Pro et Contra. – 2012. – № 6. – С. 97.

3.1.2. Управляемые

Управляемое население в России делится на разряды по признаку **полезности государству** (как корпорации чиновников) и правящей группе.

К полезным для бюрократического государства людям относятся те, кто **поддерживает правящий класс** (в праве Древней Руси – это «люди»). В первую очередь – это клиентела бюрократии. Эти люди могут не только в полную меру пользоваться предусмотренными в законе правами, но и получают привилегии в виде благ, распределяемых по усмотрению бюрократии (защиту личных прав, политические права на объединение, на участие в управлении государством, на занятие предпринимательством и т. д.). Используя свою свободу усмотрения и право нарушать писанный закон, должностные лица государства предоставляют законные и незаконные привилегии полезным для себя людям. Предприниматель, находящийся под покровительством высокого начальства, может игнорировать все законы страны и права других граждан.

Если компания не имеет высоких покровителей, то она полностью отвечает перед кредиторами, а вот собственники компаний, приближенных к правящей элите, по мнению Президента РФ Д. А. Медведева, не обязаны расплачиваться по своим долгам перед банками»⁶⁵.

Привилегиями в современной России пользуются лица, принадлежащие к определенным общественным организациям: казачьим формированиям⁶⁶, партеобразному объединению «Единая Россия», молодежным организациям, созданным государственной бюрократией.

Типичной для России является практика, при которой дети и жены (другие родственники) чиновников занимаются предпринимательством. Трудно представить, что они не получают поддержки со стороны главы семейства. Сегодня это называется «крыша».

Муж старшей сестры министра обороны А. Сердюкова В. Н. Пузиков работал до поры до времени трактористом. Но затем стал успешным бизнесменом, например, получая государственные контракты в 2006–2007 гг. от петербургской Федеральной налоговой службы, которую возглавлял в тот период А. Сердюков. С 2007-го по 2010 г. он уже и. о. гендиректора, а затем гендиректор ФГУП «Санкт-Петербургский инженерно-технический центр Федеральной налоговой служ-

⁶⁵ Бутрин Д., Ямбаева Р., Занина А. Пора прекращать корпоративный эгоизм // Коммерсантъ. – 2009. – 17 марта. – С. 1.

⁶⁶ Права человека в регионах Российской Федерации : сб. докладов ... С. 29.

бы, переподчиненной в 2011 г. Министерству обороны. С переходом патрона с должности на должность, с ним дрейфуют не только его вассалы, но и отдельные организации. К 2012 г. В. Н. Пузику уже превращается в армейского олигарха⁶⁷.

К привилегированной клиентеле относятся друзья государственных чиновников, их партнеры по бизнесу, лица, входящие в коррупционные схемы.

В 2000-х гг. неожиданно выяснилось, что старые знакомые В. В. Путина обладают недюжинными талантами. За несколько лет его правления они стали богатейшими людьми в мире и в России, потеснив олигархов ельцинского призыва. В. Тимченко – 15,3 млрд долларов (6-е место в списке самых богатых предпринимателей России); А. Ротенберг – 4 млрд долларов (27-е место); Б. Роттенберг – 1,7 млрд долларов (62-е место); Ю. Ковальчук – 1,4 млрд долларов (71-е место)⁶⁸.

В условиях коррупционности государственного аппарата привилегии в России можно купить.

Второй слой управляемых составляют люди, **не приносящие значительной пользы** для бюрократического государства (в праве Древней Руси – это смерды, а в петровском государстве – лица, имеющие «подлое гражданство»⁶⁹), составляющие большую часть свободного населения. Эти лица не получают тех привилегий, которые имеет первая группа, но и не ущемляемы в правах (не дискриминируются).

К третьей группе управляемых относятся люди, **приносящие вред бюрократическому государству, выступающие против правящей группы и Правительства.**

В современной России их все чаще называют «пятой колонной».

Они поражаются в правах. Их ограничивают в праве на объединение, на проведение массовых мероприятий на участие в управлении государством. Им могут не позволять издавать газеты, работать в средствах массовой информации. Государство отказывается защищать их личные права. Их незаконно задерживают,

⁶⁷ Валерий Николаевич Пузику // Коммерсантъ. – 2013. – 12 января. – С. 3.

⁶⁸ 200 богатейших бизнесменов России – 2014. – URL: <http://www.forbes.ru/rating/200-bogateishikh-biznesmenov-rossii-2014/2014> (дата обращения: 03.09.2014).

⁶⁹ При Петре I выделяли «первостатейных» граждан и лиц, входящих в «подлое гражданство» // Фан И. Б. Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – Вып. 4. – Екатеринбург, 2003. – С. 118.

избивают. Против них обращен весь репрессивный аппарат государства. За ними устанавливают наружное наблюдение, подслушивают их телефоны.

Бюрократическое государство пытается мобилизовать общество на борьбу со своими противниками. На организации, получающие помощь из-за рубежа, наклеили ярлык «иностранных агентов». В условиях спровоцированной Правителем Второй холодной войны, он уже наклеил на своих оппонентов ярлыки «национал-предателей» и «пятой колонны». Ранее он называл их «шакалами».

В советские времена бюрократия использовала против своих противников термин «враг народа».

Мао Цзэдун писал: «Есть три категории людей: наши враги, наши союзники по единому фронту и люди нашего лагеря...»⁷⁰ В условиях, когда удержание власти Правителем, правящей группой является главной целью, такое деление населения становится неизбежным.

В Основном законе России следует зафиксировать норму: «Ценность человека в России определяется его полезностью для государства».

Значительная часть россиян не поддерживает требование ст. 19 Конституции РФ. Они стремятся к самоизоляции, к **дискриминации неграждан страны**, особенно из стран Востока.

В России возник ряд **расистских, антисемитских и националистических** движений («скинхеды»). Имеются факты избияния и убийства на улицах городов иностранцев и лиц неславянской внешности на почве национальной ненависти, организации погромов на рынках. Стены домов и заборы в городах России исписаны расистскими призывами. Появилось такое явление, как кавказофобия и исламофобия.

В апреле 2003 г. городской суд Сургута приговорил к лишению свободы группу молодых людей, которые устраивали побоища в самых людных местах города, избивая всех встреченных неевропейского облика. Был убит мужчина таджик, и еще несколько человек получили травмы разной степени тяжести. В Нефтеюганске 11 местных жителей устроили погром на местном рынке. Дубинками, обрезками труб, цепями они избивали торговцев со смуглым цветом кожи. В 2002 г. в больницу с Каширского рынка в Челябинске было доставлено 16 азербайджанцев⁷¹.

⁷⁰ Бурлацкий Ф. Мао Цзэдун. Наш коронный номер – это война, диктатура. – М.: Международные отношения, 1976. – С. 99–100.

⁷¹ Веприцкий В. Закон или кулак // Российская газета – Урал. – 2003. – 11 апреля. – С. 22.

11 декабря 2010 г. тысячи нацистов собрались в центре Москвы, а затем, разъезжаясь по домам, избивали людей с неславянской внешностью на станциях метро.

Широкой поддержкой пользовались и пользуются партии, использующие националистическую идеологию (ЛДПР, «Родина») ⁷². Расистские идеи проповедают некоторые представители КПРФ.

Уровень латентного национализма в России достаточно высок, считает заместитель директора «Левада-центра» А. Гражданкин. По опросам «Левада-центра» в 2011 г., 19,8 % опрошиваемых хотели бы видеть известного своими националистическими убеждениями Д. Rogozina в числе депутатов Государственной Думы ⁷³. В конце концов, он был высоко оценен Правителем и назначен на должность заместителя Председателя Правительства России.

Дискриминации в России подвергаются мигранты. Не соблюдаются их трудовые права. Они подвергаются задержанию только на основании того, что у них другой цвет кожи и нет российского паспорта.

Работники правоохранительных органов часто сочувствуют расистам и националистам и не принимают достаточных мер против лиц, посягающих на принцип равенства ⁷⁴. Более того, правоохранительные органы сами участвуют в осуществлении актов мщения целым народам.

29 сентября 2006 г. в России началась кампания по депортации граждан Грузии в ответ на задержание в Грузии шестерых российских военнослужащих по обвинению их в шпионаже. 5 октября 2006 г. официальные лица заявили, что за неделю в Грузию было выдворено 480 ее граждан. В ходе депортации один из грузин скончался в здании аэропорта ⁷⁵.

С 10 ноября 2011 г. в Москве и ряде других городов начались облавы на таджиков. Предполагается, что это был акт мщения, инициированный Президентом РФ Д. Медведевым за неправосудное привлечение к уголовной ответственности в Таджикистане двух российских летчиков ⁷⁶.

⁷² Права человека в регионах Российской Федерации : доклад о событиях 2003 года. – М., 2004. – С. 81–96.

⁷³ Иванов М., Калитка В. Вас много. Понаехали тут! // Коммерсантъ. – 2011. – 22 сентября. – С. 2.

⁷⁴ Права человека в регионах Российской Федерации : доклад о событиях 2003 года ... С. 82–86.

⁷⁵ Как выдворяли грузин из России? // Коммерсантъ. – 2007. – 27 марта. – С. 5.

⁷⁶ Козенко А. и др. Душанбе не чая // Коммерсантъ. – 2011. – 12 ноября. – С. 1, 3.

В России, как и в других странах мира, имеет место дискриминация **женщин** ⁷⁷. Она выражается в домашнем насилии, сексуальном домогательстве, ограничениях участия женщин в политике, дискриминации при продвижении по службе и в оплате труда. В России гораздо меньше женщин в высшем слое управленцев, чем в развитых странах мира.

В России, как и в ряде других стран, сохраняющих традиции, имеет место неравенство по признакам **веры**. Привилегии получают сторонники православной церкви (РПЦ). Другие религии считаются второсортными. Грубой дискриминации подвергаются небольшие группы верующих, исповедующих нетрадиционные для России религиозные убеждения, а также старообрядцы. Бюрократия ставит им препятствия в распространении своей веры. Активную и незаконную, с точки зрения автора, пропаганду против иноверцев ведет РПЦ.

3.2. Привилегии управляющих и их клиенты

Специфика прав-привилегий управленцев в современной России заключается в том, что они носят часто **скрытый от общества характер** и не основаны на писаном законе (например, право на получение коррупционной ренты).

В Советской России сведения о привилегиях высшей бюрократии шли под грифом «Совершенно секретно» ⁷⁸. Скрываются они от общества и сегодня. Наличие той или иной привилегии иногда трудно доказать.

Работа управленцев может быть достаточно тяжелой, связанной с перегрузками, и она должна хорошо оплачиваться обществом. Часто не ясно, справедлива ли та или иная привилегия, соответствует ли она приносимой деятельностью чиновника пользе для общества.

Например, трудным является вопрос о том, сколько резиденций для отдыха должно быть у Правителя России?

Уже при ограниченных монархиях парламент определяет размеры средств, направляемых на содержание короля. Но в России, как было показано выше, неограниченная монархия. Хотя, формально, в годовом бюджете России есть строка, предусматривающая выделение средств на разные нужды Правителя и его двора, но, по мнению автора, Правитель сам решает, сколько ему нужно денег и других материальных благ для своего существования. Ес-

⁷⁷ Права человека в регионах Российской Федерации : сб. докладов ... С. 143–194.

⁷⁸ Кондратьева Т. Кормить и править. О власти в России XVI–XX вв. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – С. 81–82.

тественно, ему нетрудно заимствовать средства из внебюджетных источников. Он является хозяином страны.

Источником для получения материальных привилегий многих высокопоставленных чиновников является их предпринимательская клиентела. Как уже отмечалось, родственники многих чиновников занимаются бизнесом.

Если в буржуазных странах все привилегии чиновников выражены в денежной форме и они получают свое содержание через кассу, то в России права-привилегии часто имеют натуральную форму: служебный автомобиль, служебная дача, специальные магазин и столовая.

3.2.1. Расширенный набор прав управленцев и их клиентелы

Одной из важных привилегий управляющих может быть право **игнорировать требования норм законов**, связанное с отсутствием контроля за их деятельностью со стороны общества и отсутствием разделения властей. Можно делать все, что позволяет вышестоящий начальник.

В свое время граф Бенкендорф точно заметил: «В России законы пишутся не для начальства».

К. Маркс, характеризуя Пруссию XIX в., говорил: «Чем выше должность, тем больше беззакония».

Поскольку Правительство – это высшая инстанция в стране, то он оказывается выше закона. Нет субъекта, который мог бы решать, что можно, а что нельзя делать Правительству России.

Мелкие чиновники имеют небольшие преимущества.

Например, работникам милиции можно выражаться нецензурно. Простолюдина за это привлекают к административной ответственности.

Привилегией нарушать закон наделяется и клиентела высшей бюрократии.

В 2010 г. Д. А. Медведев обещал общественности нарушить установившийся в России порядок неравенства и наказать виновного в избиении журналиста А. Кашина «независимо от его положения, его места в общественной системе координат, независимо от других его заслуг, если таковые есть»⁷⁹. Но это исключение из общего правила безответственности бюрократии было сделано только для видного журналиста. Обещание не было выполнено. Заказчика нападения

⁷⁹ Вы чувствуете себя в безопасности? // Коммерсантъ-Деньги. – 2010. – № 45. – С. 12.

на журналиста не нашли, хотя следствие вышло на районную администрацию г. Химки.

Жизнь человека в России обставляется бюрократическими правилами, которые он должен соблюдать. Лица, полезные для государственной бюрократии, освобождаются от обязаности соблюдать все эти многочисленные ограничения. Те, кто ссорится с государственными чиновниками, «приговариваются» жить по закону. «Друзьям все. Врагам – закон», – говорил диктатор Франко.

Потомственные чиновники (новые дворяне) и их клиентела имеют **преимущества при занятии должности** в государственном аппарате.

Как получилось, что А. А. Иванов, никогда не работавший в суде, стал сразу Председателем Высшего Арбитражного Суда России? Смог бы он сделать такую головокружительную карьеру, если бы не был знаком с Д. А. Медведевым?

«Российская газета» сообщила, что Г. Т. Чернова была назначена Президентом нотариальной палаты Краснодарского края, не имея достаточного опыта работы. В чем причина? Все просто. Она являлась женой председателя Краснодарского областного суда А. Д. Черного⁸⁰.

Часть 4 ст. 32 Конституции РФ утверждает, что граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Визуальные наблюдения говорят об обратном. Лица, связанные с действующими высокопоставленными чиновниками (родственники, знакомые), имеют привилегии при поступлении на государственную службу и продвижению по карьерной лестнице.

Для высших чиновников и их клиентелы может быть **понижена ответственность** за нарушение закона.

«...Двух фигурантов громкого дела о мошенничестве в Минобороны России заключили под стражу, зато третьего поместили под комфортный домашний арест»⁸¹. Не в том ли между ними разница, что Васильева, помещенная под домашний арест, как говорят, являлась любовницей бывшего министра обороны? Или ее привилегия основана на том, что она занимала более высокую должность, по сравнению с другими фигурантами дела?

23 января 2011 г. майор милиции П. Мирошников застрелил в ходе бытовой ссоры своего соседа. Суд приговорил его

⁸⁰ Рогов И. Жена большого человека // Российская газета. – 2003. – 25 апреля. – С. 12.

⁸¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г. – URL: // <http://ombudsmanrf.org/doklady/5381> (дата обращения: 29.04.2014).

к 13 годам лишения свободы. Вторая судебная инстанция снизила срок лишения свободы бывшему милиционеру до 5 лет. Фактически он пробыл в местах лишения свободы чуть более трех лет⁸². Это указывает не только на пониженную ответственность должностных лиц, но и на незначительную ценность жизни людей из простонародья.

Государственные органы пытались спасти от ответственности Буданова, обвинявшегося в убийстве чеченской девушки. Институт Сербского признал его невменяемым во время совершения преступления⁸³. Прокурор С. Назаров вообще требовал признать его невиновным в совершении убийства⁸⁴.

Милиционер, расстрелявший в милицейской машине из своего табельного пистолета видного правозащитника Ингушетии М. Евлоева, был приговорен к условному сроку лишения свободы⁸⁵.

Доля оправдательных приговоров по уголовным делам простолюдинов составила в 2009 г. 0,8 %⁸⁶. По делам должностных лиц она достигает 9 %⁸⁷.

Поскольку над Следственным комитетом России стоит не закон, а Правитель, то именно он определяет, к кому применять нормы уголовного права, а к кому нет.

В октябре 2014 г. стало известно, что СКР возбудило уголовное дело в отношении Р. Железнова по ч. 3 ст. 359 УК РФ (участие наемника в вооруженном конфликте или военных действиях). Он воевал на стороне Украины в батальоне «Азов»⁸⁸. Сотни наемников, воевавшие на стороне сепаратистов, поддерживаемых руководством России, рассматриваются у нас не как преступники, а как герои.

Пониженная ответственность должностных лиц по сравнению с простолюдинами может быть **закреплена в законе**.

⁸² Застреливший соседа полицейский вышел на свободу. – URL: http://pravdaurfo.ru/news_pravda_jizni/zastreliвшiy-soseda-policeyskiy-vyshel-na-svobodu (дата обращения: 29.08.2014).

⁸³ Иванов С. Буданов признан невменяемым // Российская газета. – 2002. – 15 мая. – С. 3.

⁸⁴ С Буданова снимают обвинение в убийстве // Российская газета. – 2002. – 19 июня. – С. 1.

⁸⁵ Судьи обиделись // Эксперт. – 2010. – № 12. – С. 12.

⁸⁶ Куликов В. Процент невиновных // Российская газета. – 2009. – 2 декабря. – С. 1.

⁸⁷ Божья воля // Ведомости. – 2009. – 9 ноября. – С. А01.

⁸⁸ Туманов Г. и др. Националиста нашли в «Азове» // Коммерсантъ. – 2014. – 8 октября. – С. 4.

Так, Кодекс об административных правонарушениях РФ содержит много норм, устанавливающих серьезную ответственность физических и юридических лиц за непредоставление той или иной информации в государственные органы (например, ст. 19.8.2 КоАП предусматривает до 1 млн руб. штрафа) (редакция от 14 июня 2012). За отказ должностного лица предоставить какую-либо информацию простолюдину либо нет никакой ответственности, либо она носит минимальный характер (Например, за сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда – штраф до 300 руб.) (ст. 19.9 в редакции от 14 июня 2012).

Древней привилегией феодалов во всех странах было **право преимущественного проезда** на узких дорогах. При проезде феодала чернь должна была отойти на обочину дороги, снять шапку и поклониться барину.

Сегодня в России при движении автомобиля с высокопоставленным чиновником, на крыше которого установлен световой сигнал («мигалка»), «чернь» должна перестроиться в правый ряд широкой дороги или съехать на обочину и остановиться. Снимать шапку и кланяться больше не надо. В соответствии с неписаными правилами высокопоставленные чиновники могут нарушать правила дорожного движения. Обычно это выясняется, если последствием нарушения становится авария.

1 декабря 2011 г. водитель автомобиля, который вез губернатора Свердловской области Мишарина, превысил допустимую на дороге скорость, выехал на полосу встречного движения и столкнулся с другим автомобилем, водитель которого погиб⁸⁹. Кто поверит, что превышение скорости было разовым случаем и произошло по инициативе самого водителя? Организатор преступления со смертельным исходом, по понятным причинам, никакой ответственности не понес.

При проведении в Твери 15 ноября 2007 г. учредительного съезда движения «За Путина» было перекрыто движение по всему центру города⁹⁰. Для публичных мероприятий оппозиции ограничивать движение считают вредным.

Привилегией феодалов в Средние века была охота в угодьях, где черни охотиться запрещалось.

Только крушение вертолета позволило обнаружить факт, что представитель Президента в Государственной Думе А. Косопкин и несколько высоких начальников и бизнесменов

⁸⁹ Полоус М. Расплата за встречу // Коммерсантъ. – 2013. – 22 января. – С. 8.

⁹⁰ Богданов В., Нагорных И. «За Путина» проконтролирует «Единую Россию» // Коммерсантъ. – 2007. – 14 ноября. – С. 3.

охотились в 2009 г. на архаров, занесенных в «Красную книгу». Выжившие охотники были оправданы судом⁹¹.

Дворянство России во второй половине XVIII в. постаралось замкнуть и пресечь возможность проникновения в его состав разночинцев, которые могли дослужиться до офицерского чина⁹².

Естественно, новые дворяне сегодня так же стремятся, чтобы высший слой чиновников формировался из их детей. Хорошим способом для этого является образование, дающее возможность продвижения по службе. Некоторые вузы открыто отдают предпочтение абитуриентам, имеющим рекомендации из разного рода органов власти. Родители-чиновники обеспечивают своим детям высокий балл по ЕГЭ, поступление в престижный вуз на бюджетное место, положительные оценки в вузе и затем «теплое место» где-нибудь в совете директоров какой-нибудь полугосударственной компании типа «Газпрома».

Следует отметить, что управленцы имеют не только привилегии, но и **ущемления в правах** (особые обязательства).

В Средние века исполнение управленческих функций поручалась холопам высокопоставленным вельможам⁹³.

Сегодня чиновник подобен холопу. Он должен служить своему вышестоящему начальнику, выполнять его незаконные поручения, брать на себя ответственность за его деятельность. Фактически он лишен политических прав, так как должен думать и действовать так, как ему приказано.

В Основном законе России следует записать норму: «Бюрократия и ее клиентела обладает привилегиями, размер которых зависит от их места в иерархической системе».

3.2.2. Повышенная защита

Статья 22 «Правды роськой» за убийство княжеского тиуна устанавливала наказание в 80 гривен, а за убийство смерда 5 гривен⁹⁴.

Статья 105 УК РФ предусматривает за убийство простолюдина лишение свободы от 6 до 15 лет, а за убийство чиновника или его родственников от 8 до 20 лет. Естественно, при преступном

⁹¹ Воронов К. VIP-пассажиры вернутся к своим баранам // Коммерсантъ. – 2011. – 12 августа. – С. 4.

⁹² Ключевский В. О. Русская история : полный курс лекций. Указ. соч. С. 790.

⁹³ Короленков А. В. Указ. соч. С. 219.

⁹⁴ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 8.

посягательстве на права видного чиновника поиск преступника ведется с большей тщательностью.

Повышенной защитой пользуются организации бюрократии.

В Екатеринбург к уголовной ответственности был привлечен гражданин за то, что измазал краской один агитационный баннер «Единой России». В августе 2011 г. в 13 городах России были незаконно сняты 400 баннеров с портретом М. Прохорова, возглавлявшего партию «Правое дело». Ответственности за это никто не понес⁹⁵.

В гражданских правоотношениях интересы чиновников защищают юристы государственных органов (подчас целые юридические отделы), находящиеся на содержании государства. Простолудин вынужден соревноваться в суде с мощной государственной машиной за свой собственный счет.

Судьба чиновника в России определяется его начальством. Любой чиновник может просто игнорировать законы, судебные решения, если его руководитель закрывает на это глаза.

А. Сердюков не понес наказания за свои действия (бездействия)⁹⁶. Видимо, Правитель простил его.

В демократическом обществе существует принцип повышенной терпимости публичных фигур к звучащей в отношении их критике. В административной правовой системе все наоборот, вводится пониженная терпимость должностных лиц к критике. Почти всякая критика воспринимается как посягательство на священную власть чиновника, как его оскорбление или клевета. Для удобства преследования критиков властных субъектов в России в законодательство введен термин «экстремизм». Он удобен тем, что имеет оценочный характер и позволяет широко его толковать. Уполномоченный по правам человека в РФ в своем Докладе за 2008 г. обратил внимание на то, что правоохранительные органы склонны усматривать признаки экстремизма «едва ли не в любом тексте, содержащем критику государства, его должностных лиц и политиков»⁹⁷.

В Основном законе России следует записать: «Государственные чиновники и их клиентела пользуются повышенной защитой их прав».

⁹⁵ Тирмастэ М.-Л. Михаил Прохоров пожаловался на антирекламу // Коммерсантъ. – 2011. – 12 августа. – С. 2.

⁹⁶ Экс-глава Минобороны Анатолий Сердюков амнистирован. – URL: <http://izvestia.ru/news/567080> (дата обращения: 29.04.2014).

⁹⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. – 2009. – 17 апреля. – С. 11.

3.3. Ущемление подданных в правах

Как уже отмечалось, лица, которые вступают в конфликт с бюрократическим государством, его представителями ущемляются в правах даже по сравнению с обычными простоллюдинами. Для них правоохранительные органы становятся репрессивными. Против них собираются компрометирующие их материалы, их стараются привлечь к юридической ответственности за какие-нибудь реальные или мнимые правонарушения⁹⁸. Их могут объявить психически больными и принудительно поместить в психиатрическую лечебницу. Этот прием широко применялся в СССР. Не забывают его и сегодня⁹⁹. В отношении воров и грабителей административное государство действует более мягко, чем в отношении политических заключенных. Первые имеют больше шансов освободиться досрочно из мест лишения свободы. К ним применяют более мягкие уголовные наказания.

Какое наказание получили бы девушки из «Pussy Riot», если бы они спели песенку не про Путина, если бы их выступление не носило политической окраски? Наверное, отделались бы штрафом или арестом на 15 суток, а не 2 годами лишения свободы¹⁰⁰.

Преследование оппозиции поддерживается судами России.

Верховный Суд РФ признал законной лишение конституционного права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых телеграфных и иных сообщений М. Петлина, который активно участвовал в протестном движении, направленном на «смену режима Путина–Медведева, ликвидацию монополизма в области политики, экономики и информации, демократизацию страны». В вину Петлину было поставлено желание наладить сотрудничество с такими демократическими объединениями, как движение «Солидарность», в состав которого вошли «сторонники» таких радикальных оппозиционных структур, как «Объединенный гражданский фронт», «Союз правых сил», «За права человека», Российский народно-демократический союз и «Оборона». «...В ходе митингов в поддержку 31-й статьи конституции – о свободе

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

⁹⁹ Дайджест Фонда защиты гласности № 344. – URL: <http://www.gdf.ru> (дата обращения: 12.08.2013).

¹⁰⁰ Иванов М. Граждане не поняли панк-молебен // Коммерсантъ. – 2012. – 29 августа. – С. 3.

собраний, – которые Петлин организовывал совместно с “Солидарностью”, негативную оценку со стороны выступающих “получил процесс расширения полномочий ФСБ”, – говорится в документе Верховного суда». «При таких обстоятельствах суд правильно пришел к выводу о наличии в действиях Петлина признаков публичных призывов к осуществлению экстремистской деятельности», – заключила судья Галина Истомина¹⁰¹.

Мелкие хулиганы, видимо, рассматриваются бюрократией как социально близкие. За нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества, человек может получить до одной тысячи рублей штрафа или административный арест на срок до пятнадцати суток (ст. 20.1 КоАП – редакция от 14 июня 2012 г.). Но если двое вышли с плакатом к Государственной Думе без разрешения мэрии Москвы, то им грозит штраф до тридцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов (ст. 20.2 КоАП – редакция от 14 июня 2012 г.). При повторном совершении этого опасного для власти бюрократии деяния, им грозит уголовная ответственность (ст. 212.1 УК РФ)¹⁰².

Лица, вступившие в конфликт с чиновниками или их клиентелой, могут попасть под особый контроль репрессивно-правоохранительных органов. На них делается заказ о привлечении к юридической ответственности, например уголовной. Внимательное изучение их деятельности, сбор компрометирующих материалов, особо пристрастная оценка некоторых действий может давать положительный результат, особенно в условиях неопределенности норм права.

«Человека ставят на прослушку по совершенно формальным основаниям или даже без них. Потом, услышав что-то, тянущее на состав преступления, оперативники приводят документы в порядок, часто даже задним числом, и заводят дело», – говорит Чиков¹⁰³.

¹⁰¹ В России признали законной «прослушку» оппозиции. URL: [HTTP://NEWS.SITEUA.ORG/...](http://NEWS.SITEUA.ORG/) (дата обращения: 12.01.2014).

¹⁰² О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях : ФЗ от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 30 июля. – С. 11.

¹⁰³ В России признали законной «прослушку» оппозиции. – URL: [HTTP://NEWS.SITEUA.ORG/...](http://NEWS.SITEUA.ORG/) (дата обращения: 12.01.2014).

Нетрудно собрать материал о совершении уголовного преступления на предпринимателя.

Известно, что Председатель Следственного комитета лично давал распоряжение найти основания для привлечения к уголовной ответственности А. Навального.

Ограничиваются в защите прав лица, **попадающие в большую зависимость от государства**: военнослужащие срочной службы и лишенные свободы. Те и другие находятся в изоляции от общества и не могут прибегнуть к его защите. Солдаты, не выдерживающие бесчеловечного обращения, идут на самоубийства. В России считается, что человек, лишенный свободы, не имеет права на честь и достоинство, может содержаться в условиях, приравненных к пыткам. Должностные лица, работающие в местах лишения свободы, применяют к осужденным оружие и спецсредства (дубинки) в целях их устрашения и наказания. В российских колониях были случаи, когда осужденных забивали до смерти¹⁰⁴. Условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых нередко сопряжены с унижением их человеческого достоинства, отмечает в своем Докладе Уполномоченный по правам человека в РФ¹⁰⁵. Как уже отмечалось, не могут защититься от государства дети, не имеющие родителей.

В Основной закон страны следует записать: «Конституционные свободы не распространяются на активных противников власти Правительства России».

О неравенства в процессе проведения выборов (плебисцитов) органов власти в России уже было сказано в п. 7.3.2 параграфа 7 гл. 3 разд. 2.

§ 4. Обязанности подданных

В тоталитарных государствах на первое место выходят **обязанности подданных перед этим государством**. Российская бюрократия пока не может восстановить тоталитарный порядок, и нельзя сказать, что она слишком обременяет подданных возложением на них чрезмерных обязанностей.

Важнейшей обязанностью подданных в любом государстве является **уплата налогов**. Конституция РФ закрепляет эту обязанность в ст. 57. Для точной характеристики взимаемых сборов в России лучше вместо слова «налог» применять слово «дань»,

¹⁰⁴ Тюремный шок // Российская газета. – 2008. – 4 июня. – С. 6.

¹⁰⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. ... С. 10.

использовавшийся Древней Русью¹⁰⁶, или термины «подати и повинности», применявшийся в правовой литературе XIX в.¹⁰⁷ Налог в развитых демократических странах устанавливается парламентом, т. е. представителями тех, с кого он взимается. Расход собранных средств осуществляется также под контролем парламента и общества («Нет налога без представительства»). В России Правительство облагает данью управляемое население по собственному усмотрению, исходя из своих потребностей. Тратятся бюджетные средства без контроля со стороны общества.

Конституция РФ устанавливает, что налог можно ввести только федеральным законом (ст. 57). Но государство легко обходит эту норму. Сбор дани с населения происходит через крупные, часто монополистические, компании, находящиеся под контролем государственного аппарата. Государство совместно с этими компаниями устанавливает тарифы на бензин, газ, электричество, железнодорожные перевозки и т. д. Часть полученных сверхдоходов забирает государство.

У населения появляется моральное право не платить «дань» чужому для них государству. Оно, как только может, уклоняется от уплаты податей. Значительная часть бизнеса работает в «тени».

В июле 2014 г. «Российская газета» сообщила, что в России 60 % таксистов работают в «тени». Депутаты предлагают ужесточить санкции против них¹⁰⁸.

Малоимущее население часто обходит систему поборов, не внося, например, плату за все время растущие коммунальные услуги.

В наибольшей степени уклоняется от уплаты налогов клиента бюрократии. Вот почему после угроз Правительства покончить с офшорами не последовало никаких эффективных действий.

В условиях рентной экономики Российское государство не очень нуждается в податях, которые собираются с малоимущего населения. Основной свой доход оно получает от продажи полезных ископаемых за рубеж. Оно не решает вообще освободить от налога малоимущих подданных, как это делается в богатых нефтью странах, но установило достаточно невысокий налог на доходы физических лиц – 13 %.

¹⁰⁶ Соловьев С. М. Сочинения : в 18 кн. – Кн. II : История России с древнейших времен. – Т. 3–4. – М. : Мысль, 1988. – С. 11.

¹⁰⁷ Земское самоуправление в России, 1864–1918 : в 2 кн. – Кн. 2. 1905–1918. – М. : Наука, 2005. – С. 22.

¹⁰⁸ Домчева Е. «Бомбил» поставят на счетчик // Российская газета. – 2014. – 31 июля. – С. 1.

В тоталитарном государстве все подданные должны быть **верны правителю, правящей группе и административному государству.**

«Основная обязанность граждан КНР – поддержка Председателя Мао Цзэдуна и его близкого соратника, заместителя Председателя Линь Бяо», – говорилось в ст. 26 Конституции КНР¹⁰⁹.

В современном российском авторитарном государстве эта императивная норма заменена **поощрительной нормой.** Подданным всего лишь рекомендуется с благодарностью относиться к своим руководителям. В противном случае, они будут обойдены милостями начальства, вплоть до отказа защиты принадлежащих им официальных прав. Верноподданные за свою службу получают разного рода преференции (материальное поощрение, должности, награды).

Оппозиция не запрещена, но ей не разрешается переходить определенную черту. Она должна действовать в рамках договоренностей с бюрократией. Ее сила не должна переходить определенные пределы. Естественно, оппозиции запрещается претендовать на власть в стране. По договоренности, ей могут выделить сколько-то мест в представительных органах власти или даже должности наместников Правителя в бедных провинциях.

Статья 51 Конституции Китая 1982 г. обязывает китайцев не наносить ущерба интересам китайского тоталитарного государства.

Так называемая несистемная оппозиция, которая не хочет договариваться с бюрократией, в России не запрещена, как в Китае, но ее держат под полицейским надзором и время от времени к ней применяют карательные санкции за использование тех или иных конституционных политических свобод.

Обязанность голосовать на выборах за того, на кого укажет начальство, ходить на демонстрации в поддержку правящей группы есть только у бюджетников, которые считаются государевыми людьми и должны проявлять лояльность к Правителю и его подчиненным.

Некоторые учителя московских школ признавались, что их принудили пойти на митинг в поддержку В. В. Путина 4 февраля 2012 г. на Поклонной горе. По их словам директорам школ звонили из департамента образования Москвы и требовали командировать на митинг 10–15 учителей. Учителям сказали, что если они не пойдут на митинг, то у школы будут

¹⁰⁹ Бурлацкий Ф. Указ. соч. С. 229–230.

проблемы. В некоторых школах за явку на митинг обещали отгул¹¹⁰.

Статья 52 Конституции Китая 1982 г. принуждает китайцев защищать единство государства и сплоченность всех национальностей страны.

В современной России **пропаганда сепаратизма** карается в уголовном порядке. Сторонников отделения какой-то территории от России могут привлекать к уголовной ответственности за экстремизм.

Статья 54 Конституции Китая 1982 г. требует от китайцев охранять честь Родины, не совершать действий, наносящих вред этой чести¹¹¹. Естественно, под Родиной понимается тот государственный строй, который навязывается стране бюрократией.

В России только развиваются процессы отождествления Родины с Его Величеством, с Его политикой.

Например, Совет Федерации объявил, что меры, принятые США в отношении политики Правителя России, оскорбляют российский народ¹¹².

Уже есть факты изгнания из вузов преподавателей, которые критикуют политику Правителя. Эта критика квалифицируется как подрыв чести Родины. А. Б. Зубова уволили из МГИМО за опубликование статьи, в которой, по мнению администрации, имели место оскорбительные сравнения политики Правителя с политикой А. Гитлера¹¹³.

Объем обязанностей подданных перед государством **возрастает в условиях конфликта** государства с соседями.

Этот прием искусственного расширения обязанностей подданных эффективно использует Северная Корея. Ее Конституция содержит обязанность «повышать революционную деятельность в отношении происков империалистов и враждебных элементов всех мастей».

Спровоцированная Правителем России Вторая холодная война явно расширила основания для предъявления претензий к поддан-

¹¹⁰ Черных А., Козенко А. Поклонной горе подбирают массовку // Коммерсантъ. – 2012. – 31 января. – С. 1.

¹¹¹ Конституция социалистических стран : сборник : в 2 т. – М. : Юридическая литература, 1987. – Т. 1. – С. 286.

¹¹² Барак Обама «пересек красную линию и оскорбил российский народ». Россия отзывает своего посла из США. – URL: <http://rusnovosti24.ru/> ... (дата обращения: 08.03.2014).

¹¹³ Профессора МГИМО уволили за позицию по Крыму. – URL: http://rustoria.ru/post/professora-mgimo-uvolili-za-poziciyu-po-krymu/?utm_source=infox_ru&utm_medium=cpc (дата обращения: 06.04.2014).

ным. На тех, кто не поддерживает Правительства в его войне с развитыми демократическими странами, он уже наклеил ярлык «национал-предателей» и «пятой колонны». Расчет, как и в Северной Корее, делается на то, чтобы обязать подданных повысить деятельность по выявлению и преследованию враждебных для Правительства элементов всех мастей.

Поскольку государство сегодня отказалось от массовых репрессий, то ему трудно заставить людей соблюдать **нормы Конституции и законов** (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ), которые навязаны ему «сверху». Кроме того, государство стремится к тому, чтобы люди руководствовались не нормами законов, а выполняли приказы начальства. Как уже отмечалось, чем выше у человека должность в государственном аппарате, тем меньше у него обязанностей соблюдать Конституцию и законы.

Поскольку России сегодня никто не угрожает, то государство не строго следит за выполнением молодыми людьми обязанности нести **срочную службу** (ст. 59 Конституции РФ). Огромное количество молодежи уклоняется от службы в армии. За счет этого кормится большое число чиновников.

Не строго следит государство за исполнением родителями своих **обязанностей по воспитанию детей** (ч. 2 ст. 38 Конституции РФ). Советское государство разрушило семью, ослабило моральную ответственность родителей за воспитание детей. Людей приучили к мысли, что воспитание детей есть обязанность государства (школы). Безнадзорных детей слишком много, и государство не хотело бы брать на себя дополнительное бремя по их содержанию. Результатом этого является детский алкоголизм, наркомания, преступность, беспризорность. Тысячи детей в России содержатся в детских домах. Широко распространено насилие в семье по отношению к детям.

Ежегодно от насилия в семье погибает около 2000 детей¹¹⁴.

В России распространен миф о коллективистском характере российского общества. На самом же деле оно атомизировано и индивидуализировано гораздо больше, чем общества развитых демократических стран. Поэтому степень **уважения к правам другого** (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ) в России невысока. На это указывает высокий уровень преступности, связанной с посягательством на права человека. Такое положение выгодно бюрократическому государству, которое обещает навести порядок, обеспечить безопасность жизни людей. Если люди не способны к саморегуляции отношений, то они нуждаются в полицейском характере госу-

¹¹⁴ Права человека в регионах Российской Федерации : доклад о событиях 2003 года ... С. 109.

дарства, которое с помощью принуждения, полиции и страха заставляя людей не посягать на права соседа.

Ч. 3 ст. 44 Конституции РФ обязывает всех **заботиться о сохранении исторического и культурного наследия**, беречь памятники истории и культуры. Посягает на эти памятники обычно само государство или клиентела бюрократии. Поэтому государство не приветствует создание общественных объединений, которые ставят своей целью обеспечить выполнение данной конституционной обязанности. Государственная бюрократия стремится сама определять случаи, когда памятники надо охранять, а когда нет.

Российское государство использует историю страны для навязывания населению определенных выгодных ему идей. Поэтому оно берется бороться с искажениями истории. Выгодные российской бюрократии исторические интерпретации объявляются истинными, а невыгодные – очернением российского прошлого.

Статья 58 Конституции РФ обязывает всех **сохранять природу и окружающую среду**, бережно относиться к природным богатствам. Множество структур государства берутся следить за исполнением этой обязанности и в какой-то степени ограничивают загрязнение окружающей среды, которое в основном исходит от промышленных предприятий. Высокого результата в этой деятельности ждать не приходится в силу коррупционности государственного механизма. Выступление людей в поддержку чистоты окружающей среды обычно воспринимается государственными чиновниками как посягательство на их монополию решать, какой чистоты должен быть воздух или вода. Поэтому экологические движения в России, как правило, становятся оппозиционными. А государство создает им всевозможные помехи в их деятельности.

В 2000 г. Верховный Суд России под давлением международной и российской общественности вынужден был вынести оправдательный приговор А. К. Никитину, который привлек внимание общественности к ядерным свалкам, которые устранивал СССР, а затем Россия в своих северных морях. ФСБ 4,5 года преследовало его, возбудив против него уголовное дело по обвинению в измене родине¹¹⁵.

В Основной закон России следует внести норму: «Государство, его органы власти по своему усмотрению решают, какие обязанности возложить на подданных, в какой степени требовать от подданных исполнения закрепленных в Конституции России обязанностей».

¹¹⁵ Никитин А., Катерли Н. Дело Никитина. Стратегия победы. – СПб. : Изд-во журнала «Звезда», 2001. – С. 7.

§ 5. Обеспечение прав человека и подданных

Практика показывает, что декларация прав и свобод человека и гражданина в нормативных актах самого высокого юридического уровня не приводит сама по себе к реализации этих прав и свобод в жизнь. Для того чтобы они стали реальностью, нужна **система гарантий**, связанных деятельностью государства и общества.

5.1. Государственные гарантии обеспечения прав человека и подданного

Конституция РФ требует от государства самому соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Эти права должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, обеспечиваться правосудием (ст. 18). Административное государство не желает и не может реализовать эти требования. Оно в первую очередь исходит из интересов бюрократии, а потом уже думает о человеке и подданном.

Российское административное государство стремится **монополизировать функцию** обеспечения и защиты прав человека в своих руках. Это позволяет ему поддерживать ту степень реализации прав человека и подданного, которая ему выгодна. Оно доказывает населению, что способно заботиться о нем, как отец заботится о своем ребенке. С этой целью создается **много государственных организаций, формально** занятых обеспечением прав человека. В этом проявляются закономерности бюрократического государства: (а) постоянное расширение аппарата государства, умножение числа чиновников; (б) создание видимости бурной деятельности. Интересно, что одними из первых на постсоветском пространстве ввели институт омбудсмена самые недемократические провинции империи: Татарстан, Башкортостан. Для обозначения заботы государства о правах человека в России создаются разного рода советы и комиссии по права человека: при Президенте РФ, при главах регионов.

В демократических странах защита прав человека обеспечивается благодаря действию принципа «**разделения властей**». Каждая из ветвей власти старается проявить себя на этом поприще, ограничивая произвол другой. В России исполнительные, законодательные, судебные и иные органы находятся под контролем Провинителя, который координирует их деятельность (через свою Администрацию) и определяет меру дозволенной активности. Все органы власти осуществляют обеспечение и защиту прав человека, но в тех пределах, которые не мешают всевластию класса управленцев.

В отсутствие контроля со стороны гражданского общества, некоторые виды государственной деятельности предполагают **встраивание в них нарушений прав человека**: работа полиции (особенного уголовного розыска), деятельность администрации мест лишения свободы, организация жизни вооруженных сил (особенно отношение к солдатам срочной службы), работа избирательных комиссий. Деятельность правоохранительных органов обычно вызывает наибольшее количество нареканий со стороны населения. На нее обращалось приоритетное внимание Уполномоченного по правам человека в России¹¹⁶.

На вопрос, кто в первую очередь нарушает трудовые, социальные, гражданские права населения, опрашиваемые социологами люди отвечали, что это сложившиеся структуры власти, на втором месте оказались суды¹¹⁷. По словам В. Д. Зорькина, 45 % опрошенных предпринимателей заявляли, что они сталкивались с нарушением их прав со стороны органов власти и лишь 8 % заявляли, что сталкивались с посягательствами на их права со стороны криминалитета¹¹⁸.

Создается впечатление, что **имперские органы** уделяют больше внимания защите прав подданных, чем провинциальные и местные. Они могут позволить себе ущемить права-привилегии местной и провинциальной бюрократии для защиты отдельных групп населения. Это не подрывает их власти и, одновременно, поднимает их авторитет. Чиновник низшего ранга рассматривает каждый маленький конфликт с подданными как посягательство на его маленькую власть.

Российское государство пытается представить положение с правами человека в стране как благополучное, **скрыть существующие проблемы**. Этим занимаются сами чиновники, средства государственной пропаганды, органы статистики.

Так, для того, чтобы уменьшить цифру безработных в России, государственные органы искусственно увеличивали цифру экономически активного населения, от которого считается процент, за счет детей с 15 лет и стариков до 72 лет¹¹⁹.

¹¹⁶ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г. ... (дата обращения: 29.04.2014).

¹¹⁷ Состоялось ли гражданское общество в России // СОЦИС. – 2007. – № 1. – С. 53.

¹¹⁸ Козырева П. М., Смирнов А. И. Российские суды – трудности развития // Социологические исследования. – 2014. – № 5. – С. 71.

¹¹⁹ Выжугувич В. Адвокат общества // Российская газета. – 2009. – 24 апреля. – С. 3.

Правоохранительные органы укрывают от учета нераскрытые преступления, тем самым поднимая показатель раскрываемости. Они пытаются доказать, что в стране поддерживается высокий уровень правопорядка.

В 2008 г. Председатель Конституционного Суда России В. Д. Зорькин признавал: «Одна из наиболее острых проблем – это несовершенство механизмов защиты прав человека от неправомерных решений и действий органов публичной власти и должностных лиц»¹²⁰.

5.1.1. Правитель-Президент

Конституция РФ требует от Президента РФ быть гарантом прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80). Государственная пропаганда убеждает население, что **Правитель-Президент** является главным его заступником. Люди должны верить, что «царь» является добрым и заботливым. Для этого правитель ездит по регионам, встречается с отдельными жалобщиками и способствует восстановлению их прав. Каждый такой факт широко рекламируется органами пропаганды. Выделение средств на социальные нужды людей подается не как решение парламента в рамках бюджетирования, а как акт заботы правителя о своем народе. Правитель, как правило, дистанцируется от подчиненной ему бюрократии. Он не прочь встать на сторону населения и покритиковать эту бюрократию.

Для поднятия своего авторитета Правитель может показательно наказать кого-то из чиновников за посягательство на права людей, вступить за обиженного чиновником человека или организацию.

Показательная защита обиженного народа была устроена В. В. Путиным в июне 2009 г. в г. Пикалево Ленинградской области. Только первым лицам государства под силу разрешить проблемы этого города, убеждены местные жители¹²¹. В общем, как у Некрасова: «Вот приедет барин. Барин нас рассудит».

Король Марокко создал **Консультативный совет** по защите прав человека. Он должен демонстрировать, что король заботится о правах человека, и снизить уровень критики в его адрес по

¹²⁰ Зорькин В.Д. Указ. соч.

¹²¹ Ромашенко Т. На пике в Пикалеве // Российская газета. – 2009. – 5 июня. – С. 3.

поводу нарушения прав человека¹²². У Правителя России есть Совет по развитию гражданского общества и правам человека¹²³.

Население России, не способное к самоуправлению, требует предоставления **чрезвычайных полномочий** Правителю с целью наведения им порядка в обществе. Этот порядок, естественно, может быть только полицейским.

А. Гитлер пришел к власти в Германии при поддержке большинства населения, уставшего от хаоса в обществе. Одним из первых его законов был «Закон о ликвидации бедственного положения народа и государства».

В России, в 2004 г., под предлогом защиты от терроризма, был принят закон о лишении населения права выбирать глав своих регионов.

Следует признать, что при авторитарном режиме, введенном Правителем, государству легче защищать права подданных от преступников внутри общества. Оно в меньшей степени ограничено правами подозреваемого, обвиняемого и подсудимого и может применять негуманные меры для получения показаний, фальсифицировать доказательства. В демократических условиях бороться с преступностью внутри общества труднее.

Наличие в руках Правителя огромных финансовых средств, получаемых в качестве природной ренты, позволяет ему **содержать население в хороших условиях**. Как просвещенный Правитель, он действительно заботится о благосостоянии управляемого им населения. Диктаторы стран Африки и Азии присваивают себе гораздо большую часть имеющихся в их распоряжении природных богатств.

В отличие от своих друзей, диктаторов соседних стран, Правитель России ограничивает политические права населения только в крайнем случае, когда это действительно угрожает его власти или подрывает сложившийся бюрократический строй. Он умело дозирует использование гражданами своих конституционных прав и репрессий, применяемых к оппозиции.

По мнению автора, Правитель не может выступать гарантом прав и свобод человека в России, как это продекларировано в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ. Во все времена правители стремились сохранить свою пожизненную власть и подавить попытки конкурен-

¹²² Campbell Patricia J. Morocco: Overcoming the Democratic and Human Rights Legacy of King Hassan II // African Studies Quarterly. – 2003. – V. 7, № 1.

¹²³ О Совете при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека : Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 ...

тов сместить их с должности, т. е. воспользоваться своими конституционными политическими правами.

Правитель России фактически является **организатором похода против политических прав граждан**. Именно он (его аппарат), в целях обеспечения пожизненности своей власти, разрабатывал и принимал меры по ограничению свободы слова и массовой информации в России, по созданию препятствий для свободного объединения тех, кто его не поддерживает, по ограничению свободы уличных мероприятий, по введению в стране управляемых выборов.

Не следует забывать, что власть Правителя в России основана на **поддержке его бюрократическим классом**, и он знает меру ограничения его произвола. Фактически, по мнению автора, он поддерживает определенный уровень нарушений прав человека бюрократией страны. Если чиновник переходит определенные рамки (берет не по чину), то его наказывают. В административных органах действует такое правило: нарушать прав человека можно, но нельзя попадаться. Если попался – тебя накажут.

В Основной закон России следовало бы записать: «Правитель определяет, в какой мере позволить подданным использовать закрепленные в Конституции РФ и законах права».

5.1.2. Представительные органы

Представительные органы империи и провинций, состоящие из представителей партеобразного объединения бюрократии, оформляют волю Правителя и его заместителей в виде законов. Таким образом они принимают участие в определении меры обеспечения прав человека и подданного. Обычно в законах декларируется широчайший набор прав и свобод человека и гражданина, а затем, в конкретизирующих нормах, вводится их ограничение. Не стесняясь, Правитель с помощью Федерального Собрания принимает законы, ущемляющие права граждан, игнорируя требования ч. 2 ст. 55 Конституции РФ.

Отмечается, что советское государственное право исходило из позитивистской трактовки «...первичности государства по отношению к основным правам человека из властных полномочий государства, определяющего правовой статус индивида, объем и содержание его прав и свобод. Все советские конституции опирались на такую позитивистскую традицию, на патерналистскую позицию государства по отношению к гражданину, его правам и свободам»¹²⁴.

¹²⁴ Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека ... С. 11.

Федеральное Собрание, руководимое Правителем, продолжает придерживаться этой позитивистской трактовки: «можем дать права, можем их отнять».

В демократических странах Запада главным препятствием установления господства бюрократии в обществе является **политический контроль за администрацией**¹²⁵. Как отмечалось выше, Федеральное Собрание даже при желании не может осуществлять должного контроля за исполнительными органами власти, не может их заставить действовать в интересах человека и гражданина. От Федерального Собрания трудно ждать расследований посягательств на права человека высшими должностными лицами страны.

Федеральное Собрание активно занимается **показной заботой** о правах человека.

21 февраля 2013 г. Комитет Государственной Думы по делам семьи женщин и детей вызвал для отчета главу МИДа, Минобрнауки и силовых ведомств. Они должны были доложить об обеспечении безопасности усыновленных за границей российских детей. Поводом для этого стали сведения о якобы убитом в США приемном ребенке из России. Эта показная забота о тех, кто нашел счастье за рубежом, хорошо соединяется с антиамериканской идеологией. К этому времени было известно о 20 детях, взятых из России, погибших в США. В России ежегодно умирает в приемных семьях до 300 детей. Госдума просит Конгресс США вернуть оставшегося в США Кирилла Кузьмина в Россию, из гуманитарных целей и ради его безопасности¹²⁶.

Государство систематически само создает препятствия на пути реализации прав человека, а затем принимает законы, которые должны их уберечь.

Например, для устранения административных барьеров на пути предпринимательства были приняты законы об упрощении порядка регистрации предпринимателей¹²⁷, о порядке проведения контроля за деятельностью предпринимателей¹²⁸.

¹²⁵ Smith B.C. Bureacracy and Political Power. – Brighton : Wheatsheaf book ; N.Y. : Martins press, 1988. – P. 27–30.

¹²⁶ Иванов М. Госдума окружила усыновленных детей контролем // Российская газета. – 2013. – 22 февраля. – С. 2.

¹²⁷ СЗ РФ. – 2001. – № 33 (Ч. 1). – Ст. 3431.

¹²⁸ Там же. Ст. 3436.

Имперские представительные органы часто снимают с себя ответственность за обеспечение прав человека путем передачи вопроса на региональный уровень. А там человеку сообщают, что на реализацию его прав в провинциальном бюджете нет денег¹²⁹.

В Основной закон России следует внести норму: «Федеральное Собрание подтверждает наличие у подданных прав, закрепленных в Конституции РФ, или ограничивает их реализацию».

5.1.3. Административные органы

Прием декларирования широкого спектра прав и свобод человека и гражданина в Конституции и законах и затем нейтрализации их **административным аппаратом** достаточно широко стал применяться в России в советский период. Современное Российское государство поистине является достойным преемником Советского государства. Оно поступает точно так же.

Отмечается, что от органов исполнительной власти зависит создание необходимых правовых, организационных и материальных условий осуществления гражданами их конституционных прав и свобод¹³⁰. В условиях бесконтрольности со стороны общества, они могут создавать эти условия, а могут создавать препятствия для реализации прав подданных.

Статья 18 Конституции РФ требует, чтобы права человека и гражданина определяли применение законов. Реализовать эту норму в административном государстве невозможно, поскольку класс бюрократии в первую очередь служит себе, а не населению. Как уже отмечалось выше, каждый административный орган исполняет не закон, а волю Правительства и вышестоящего начальства. Он обеспечивает реализацию прав человека только в определенной степени, в основном по своему усмотрению или принуждению извне. При этом, реализуя одни права, он может нарушать другие.

Реализация прав человека может сопровождаться халатным отношением к делу, формализмом, волокитой.

В недемократических странах государственная служба основана на феодальном принципе сюзеренитета-вассалитета. Государственный служащий вынужден исполнять не закон и декларации о правах и свободах человека и гражданина, а указания начальника, от которого зависит его карьера. Ответственность за нарушения прав и свобод человека и гражданина, если они не носят характер уголовного преступления, имеет дисциплинарный характер и наступает в зависимости от воли начальника (не носит императивного характера). В условиях патрон-клиентских отношений начальник

закрывает глаза на дисциплинарные проступки своих подчиненных, а те, в свою очередь, готовы выполнять любые приказы начальника, даже если они носят явно незаконный характер. Создается мощная непотопляемая машина, работающая не в интересах человека, а на обеспечение сохранения власти административного класса. Руководители органов власти очень часто не реагируют даже на те сообщения о нарушениях прав и свобод граждан, которые получают огласку через средства массовой информации. Это приводит к тому, что административные государственные органы превращаются их руководителями в организованные преступные группировки.

Административный аппарат государства нарушает права подданных и отправляет их в суды для восстановления своих прав¹³¹. Это создает дополнительную нагрузку на судебные органы, которые вынуждены подменять административные органы. Естественно, многие в суд не обращаются, права остаются невозстановленными, а виновники правонарушений не наказываются.

Правитель отказывается сформировать систему административных судов в России, которая могла бы покончить с административным произволом. Населению предлагают искать защиты от чиновников у других чиновников, в крайнем случае у самого Правительства. Это поднимает авторитет начальства и позволяет самому Правительству играть роль «заботливого отца и защитника сирых и убогих».

В целом административные органы страны **с большим удовольствием берут на себя функции по обеспечению прав подданных**, даже если их об этом не просят. Вновь следует повторить, что они как бы паразитируют на этой деятельности. Чем больше у них функций и полномочий, тем больше будет аппарат управления, тем выше значимость руководства того или иного ведомства, тем больше денег проходит через руки чиновников. Особенно большие доходы приносит защита прав потребителей от предпринимателей.

Подчас государство присваивает себе настолько широкие полномочия, что у него не хватает ни необходимых материальных, ни технических, ни кадровых ресурсов для их осуществления. Люди не могут получить обещанных им государственных услуг или эти услуги низкого качества (очереди в кабинеты чиновников, волокита при рассмотрении обращений, формализм при рассмотрении дел и т. д.). Возникает разрыв между объемом формальных требований, которые предъявляются системой к гражданину (справки, согласования, экспертизы, заключения, разрешения и прочее), и внут-

¹²⁹ Панюшкин В. Беззаконие // Коммерсантъ. – 2014. – 14 февраля. – С. 7.

¹³⁰ Общая теория прав человека ... С. 278.

¹³¹ Шарнина Л. А. Указ. соч. С. 40.

ренными ресурсами самой административной системы, ее возможностью обеспечивать выполнение этих требований (т. е. вовремя выдавать эти справки, заключения, согласования, разрешения, про-изводить экспертизы и прочее), пишет В. Пастухов¹³².

Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин назвал главной проблемой России – правоприменительную практику, из-за которой зачастую нарушаются социальные, гражданские и уголовно-процессуальные права граждан. «Все большее количество жалоб свидетельствует о том, что дефект не только и не столько в тексте закона, сколько в правоприменительной практике»¹³³.

В Основном закон России можно было бы внести норму: «Административные органы являются частью единого административного государства. Они обеспечивают защиту интересов административного государства. Они обеспечивают защиту прав человека и подданного в той мере, в какой это установлено административным государством (его бюрократией)».

5.1.4. Судебные органы

Обычно в качестве надежного защитника прав человека рассматривается суд. Но, как было показано выше, судьи в России **рассматривают себя как часть государственного аппарата**. Они чаще всего встают на защиту государства в его конфликте с человеком, нарушая ст. 18 Конституции РФ, особенно если речь идет о **политических правах**, которые используются для посягательства на всевластие бюрократии.

В резолюции Европарламента от 17 февраля 2011 г. обращалось внимание на политически мотивированные суды и несправедливые разбирательства в России¹³⁴.

Встроенные в государственный аппарат, суды не обладают той независимостью, что декларирована в Конституции РФ. С. Пашин отмечал в 2011 г., что улучшение материального положения судей многократно усилило послушность судей, не желающих терять высокую зарплату и солидные социальные льготы¹³⁵. Получив

¹³² Пастухов В. Право под административным прессом в постсоветской России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 2. – С. 106–107.

¹³³ Граник И., Пушкарская А. Дмитрий Медведев прошел правоприменительную практику // Коммерсантъ. – 2011. – 13 декабря. – С. 2.

¹³⁴ Черненко Е. Российская социал-демократическая резолюция // Коммерсантъ. – 2011. – 18 февраля. – С. 1, 3.

¹³⁵ Пашин С. Власть не представляет, как суды могут быть независимы? // Новые известия. – 2011. – 1 февраля.

значительные блага от действующего Правительства, судьи не могут не быть благодарны ему и созданному им режиму. Они, естественно, встают на его защиту, даже если это не вполне согласуется с законом. В 2007 г. М. А. Краснов писал, что судьи боятся любого «начальника», влиятельных людей – как тех, кто обладает властью, так и тех, кто тесно с нею связан, но больше всего боятся своего непосредственного «начальника» – председателя соответствующего суда. Боятся вышестоящих судей, которые могут отменить решение нижестоящих и тем самым испортить не только «показатели», но и карьеру¹³⁶.

Россия давно вышла на первое место по количеству обращений в Европейский суд по правам человека¹³⁷. Десятки решений в пользу россиян являются показателем неудовлетворительного отношения к правам человека со стороны российских судов.

По опросам населения, в 2012 г. судам не доверяли 36,8 % опрошенных. Среди предпринимателей эта цифра еще выше – 43 %. На неэффективность судебной системы России в защите прав собственности указывают 29 % опрошенных зарубежных инвесторов¹³⁸.

Только в Европейском суде по правам человека акционеры ЮКОСа нашли защиту от Российского государства (его бюрократии), которое фактически отняло у них крупнейшую нефтяную компанию в России. Российские суды выступали в роли пособников в отъеме имущества.

Зависимость судебных органов от Верховной власти позволяет эффективно использовать их как **органы репрессий по отдельным делам**, носящим политический или значимый для Правительства (правлящей группы) характер (дело Навального, дело Pussy Riot, дело экологов, выступавших против загрязнения Арктики). В московских судах, рассматривающих подобные дела, появились судьи, специализирующиеся на них. Подбор судей для вынесения нужных для высшей бюрократии решений по отдельным, значимым для нее делам осуществляется председателями провинциальных судов. Манипуляция судебными органами сегодня возможна только на достаточно высоком уровне власти.

Так, при рейдерском захвате компании «Тольяттиазот» давление на Высший Арбитражный суд было оказано со сто-

¹³⁶ Краснов М. А. Открытые глаза российской Фемиды. – М., 2007. – С. 71–72.

¹³⁷ Страсбургский суд поможет российскому? // Совет Европы и Россия. Спецвыпуск. Информационный бюллетень. – Екатеринбург. 2002. – С. 2 (обложки).

¹³⁸ Козырева П. М., Смирнов А. И. Указ. соч. С. 70–71.

роны референта Управления Президента по кадровым вопросам и государственным наградам. Он пытался давать указания по этому делу в пользу рейдеров¹³⁹.

Судебные разбирательства последних лет заставляют усомниться в независимости и беспристрастности российских судов, отмечается в резолюции Европарламента от 17 февраля 2011 г.¹⁴⁰

В 2009 г. двое судей Конституционного Суда РФ подняли в печати вопрос об устранении правосудия в России, о зависимости судов от исполнительной ветви власти, о том, что Администрация Президента РФ пытается подмять под себя все органы власти страны. В результате, оба они были наказаны¹⁴¹. Всей стране было показано, что судьи не должны говорить правду населению. Это является нарушением судебной этики. Как и в любой бюрократической организации, этично обманывать население.

Представители оппозиции, как правило, не могут найти защиты в судах по делам, связанным с выборами в органы власти, с отказом на проведение массовых мероприятий, с отказом в регистрации общественных объединений.

Суды в России не могут предоставить **доступ к правосудию**, если законы имеют неправовой характер. Они могут предоставить только законосудие, обеспечивающее интересы бюрократии, закрепленные в законах.

Статья 4 Всеобщей исламской декларации прав человека закрепляет право человека на беспристрастное разбирательство в независимом и беспристрастном суде в случае его тяжбы с должностным лицом.

Реальное право России не может поддерживать стандартов даже исламского права. Россиянам, по мнению автора, не гарантировано **беспристрастного разбирательства**, если конфликт возник между рядовым подданным и высокопоставленным начальником, тем более между представителем несистемной оппозиции и чиновником. Исследователи отмечают излишне гуманный подход к рассмотрению судебных дел, участниками которых являются влиятельные лица, их коллеги и родственники, и забывают о гуманности, когда в поле зрения судов попадают противники действующей власти или когда рассматриваются дела обычных граждан¹⁴².

¹³⁹ Потемкина П. Правила отъема // Компания. – 2008. – № 20. – С. 52.

¹⁴⁰ Черненко Е. Указ. соч.

¹⁴¹ Судья КС России, критиковавший Кремль, уходит в отставку. – URL: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2009/12/091202_ks_dismissal.shtml (дата обращения: 30.12.2014).

¹⁴² Козырева П. М., Смирнов А. И. Указ. соч. С. 72.

Уполномоченный по правам человека России говорит об **обвинительном уклоне судей**, «в основе которого лежат не только и даже не столько чья-то злая воля или руководящее указание, сколько искреннее восприятие судьей представителей следствия как членов своей корпорации. Печально известные слова одной из московских мировых судей о том, что “у суда нет оснований не доверять показаниям сотрудников правоохранительных органов”, подтверждают высказанное предположение»¹⁴³.

«Обвинительный уклон, бездушие, пренебрежительное отношение к гражданам, к адвокатам, продолжают оставаться неотъемлемой частью психологических установок многих судебных, прокурорских и милицейских работников», – пишет Ф. М. Рудинский¹⁴⁴.

Штат мировых судей формируется из бывших работников правоохранительных органов, у которых сложились стойкие установки на обвинение и дружественные связи с работниками правоохранительных органов, отмечают правозащитники¹⁴⁵.

При отсутствии сильного гражданского общества судьи превратились в **особую чиновничью корпорацию**. Резолюция Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека гласила: «Современная судебная власть России стремится в первую очередь к защите своих корпоративных интересов и не сориентирована на защиту прав граждан»¹⁴⁶.

Уполномоченный по правам человека в своем Докладе за 2008 г. не в первый раз обратил внимание, что судебные органы систематически препятствуют реализации принципа **гласности судебных заседаний**. Издаваемые инструкции запрещают гражданам проходить в здание суда без вызова на судебное заседание. Людям запрещают фиксировать ход судебного заседания с помощью технических средств¹⁴⁷.

Суды часто выступают **негодными орудиями в защите прав человека**. Сложность судебной процедуры, длительность судебного процесса делают невыгодным обращение за судебной за-

¹⁴³ Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2011 год. – URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011> (дата обращения: 21.09.2014).

¹⁴⁴ Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. – М., 2010. – С. 84.

¹⁴⁵ Права человека в регионах Российской Федерации: сб. докладов ... С. 78–79.

¹⁴⁶ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20–21 января 2001 года ... С. 13.

¹⁴⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. ... С. 11.

щитой. В 1994 г. Е. А. Лукашева писала: «Создание специализированных административных судов либо образование при народных судах специализированных присутствий (палат) по административным делам явилось бы серьезным шагом, направленным на защиту прав граждан в сфере их взаимоотношений с органами исполнительной власти»¹⁴⁸. Отказ Российского государства от создания административных судов хорошо иллюстрирует его отношение к защите прав человека.

Большие проблемы возникают с **исполнением судебных решений**, особенно против самого государства.

В 2013 г. Федеральная служба судебных приставов отчиталась о выполнении 28 % решений¹⁴⁹. Очень трудно исполнить судебное решение, если ответчиком является государство. Его органы заявляют, что в бюджете соответствующего уровня нет денег на исполнение судебного решения¹⁵⁰.

Социологи фиксировали в 2012 г. следующие особенности судебной системы России, которые вызывают недовольство опрашиваемого населения: высокая стоимость юридических услуг, без которых трудно участвовать в судебном процессе (76,7 % опрашиваемых), затягивание решений дел (66,2 %), невыполнение решений суда (65,5 %), высокая стоимость подачи иска (61,6 %), необъективность судей (64,2 %), низкий профессиональный уровень судей (51 %)»¹⁵¹.

Важнейшим звеном в защите прав человека в России мог бы стать **Конституционный Суд РФ**. Он действительно принимает много решений, направленных на защиту личных и социальных прав подданных страны. Но он, судя по всему, знает меру. Большинство его решений, касающихся политических прав, направлено на оправдание их ограничений¹⁵². Об этом подробно говорилось выше (разд. 2, гл. 5, параграф 7, п. 7.3).

В Основной закон России можно было бы внести норму: «Суды являются частью единого механизма административного государства. Они обеспечивают защиту интересов административного

¹⁴⁸ Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека ... С. 8.

¹⁴⁹ Козырева П. М., Смирнов А. И. Указ. соч. С. 73.

¹⁵⁰ Панюшкин В. Беззаконие ...

¹⁵¹ Козырева П. М., Смирнов А. И. Указ. соч. С. 73.

¹⁵² Денисов С. А. Конституционный Суд РФ в конфликте двух правовых культур // Мультикультуральная современность: Урал-Россия-Мир: материалы XII Всероссийской научно-практической конференции Гуманитарного университета, 2–3 апреля 2009 года: доклады: в 2 т. – Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2009. – Т. 2. – С. 73–77.

класса. Обеспечение защиты прав человека и подданного производится в той мере, в какой это установлено административным государством (его бюрократией)».

5.1.5. Правоохранительные (репрессивные) органы

Правоохранительные органы в России имеют двойное назначение. С одной стороны, они используются для защиты прав послушного населения. С другой стороны, они являются **органами репрессий**, подавления прав тех, кто недоволен господством правящей группы, посягает на всевластие бюрократии.

Их роль похожа на ту, что выполняют хозяйские собаки по отношению к стаду овец. С одной стороны, они готовы умереть в сражении с волками, для того, чтобы сберечь стадо. С другой стороны, они не позволяют овцам свободно идти туда, куда им хочется, обеспечивают движение стада туда, куда укажет хозяин.

Следственный комитет, прокуратура, полиция могут обрушить всю мощь государственной машины на рядового человека, который посягнул на права другого человека. Но если рядовой человек жалуется на чиновника или государственный орган, то он часто не находит защиты среди должностных лиц правоохранительных органов. Если он пытается привлечь к ответственности представителей правоохранительных органов, то может сам подвергнуться репрессиям с их стороны. При этом правоохранительные органы превращаются в обычную организованную преступную группировку: одни должностные лица дают команду привлечь неугодного гражданина к ответственности, другие фальсифицируют доказательства (подбрасывают патроны, оружие или наркотики, дают ложные экспертные заключения и т. д.), применяют пытки для получения показаний, выносят незаконные решения.

Органы правоохраны в состоянии привлечь к ответственности только тех чиновников, которых решило выдать в качестве «жертвоприношения» бюрократическое сообщество. Конечно, некоторые грубые посягательства на права человека нельзя «замять», и приходится привлекать к юридической ответственности виновных без желания бюрократического механизма. Естественно, иммунитетом, предусмотренным или не предусмотренным писаным правом, пользуются высшие чиновники.

Подбор кадров в органах власти ведется не на основе их способностей, а на основе личной преданности подчиненных начальнику, корпорации чиновников. Поэтому квалификация работников правоохранительных органов, как правило, низкая¹⁵³.

¹⁵³ Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики ... С. 84.

Царицей доказательства по уголовным делам становится личное признание, выбиваемое из подозреваемого и обвиняемого. Как показывает российская практика, прокуратура и суды закрывают глаза на эти факты нарушения прав человека в полиции.

*При массовости пыток в органах милиции, в 2007 г. за принуждение к даче показаний (ст. 302) не был осужден ни один человек*¹⁵⁴.

Чтобы понять поведение правоохранительных органов России, надо помнить, что всякая бюрократическая организация работает на какой-то показатель. Если от прокуратуры требуется бороться со злоупотреблениями служебным положением работниками полиции, которые причиняют вред правам и свободам человека, то она ежегодно будет привлекать к ответственности определенное количество человек. Не больше и не меньше. Во время проведения кампаний по борьбе за укрепление законности или при переделе власти между ведомствами эта цифра может увеличиваться. Показателем работы правоохранительных органов по защите прав человека является раскрываемость преступлений, посягающих на права человека. Цель оправдывает любые средства. В ходе дознания и расследования очень часто нарушаются права других людей: подозреваемых, обвиняемых, свидетелей¹⁵⁵. Для получения показаний к ним могут применять пытки. Не важно, кто совершил преступление. Главное для бюрократического механизма – отчитаться, что оно раскрыто. Поэтому виновных могут назначить дознаватели и следователи. Потребность отчитаться о проделанной работе по защите прав человека толкает органы правоохраны на ложное обвинение людей в совершении преступлений¹⁵⁶.

*Резолюция Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека (2001 год) констатировала, что силовые структуры в России превратились в один из основных источников нарушения прав человека*¹⁵⁷.

Деятельность правоохранительных органов является наиболее закрытой для общества, что позволяет должностным лицам злоупотреблять своим служебным положением. Чаще всего они посягают на личные права подданных: жизнь, здоровье, личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища.

¹⁵⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. ... С. 10.

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Сеньор президент // ИНДЕКС. Досье на цензуру. – 2007. – № 26. – С. 181–189.

¹⁵⁷ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20–21 января 2001 года ... С. 8.

Правоохранительные органы не на должном уровне выполняют свои обязанности, не могут защитить людей от преступных посягательств, не могут раскрыть массу преступлений. Их отвлекают на борьбу с оппозицией.

Большой вклад в ограничение прав граждан на объединение вносит Министерство юстиции России и прокуратура. Отделы юстиции отказываются регистрировать объединения оппозиции. Работники юстиции и прокуратуры собирают сведения о работе оппозиционных объединений для того, чтобы ликвидировать их.

Особую опасность для человека в России представляют органы, обеспечивающие **государственную безопасность**. Фактически они выполняют функцию борьбы с оппозицией, лишая ее возможности реализовать политические права и свободы, записанные в Конституции РФ¹⁵⁸.

Они обладают такой мощью и безответственностью, что могут свободно посягать на неприкосновенность частной жизни человека, нарушать тайну переписки, телефонных переговоров, осуществлять слежку за людьми.

*Европейский суд по правам человека при рассмотрении дела “Веселов и другие против России” отмечал, что «оперативники спецслужб нередко злоупотребляют своими полномочиями»*¹⁵⁹. *Контроль за оперативной деятельностью МВД и ФСБ в России фактически отсутствует.*

Как рядовое мероприятие было воспринято похищение Л. Развозжаева в Украине и принудительная перевозка его в Россию.

Правозащитники отмечают, что **в местах лишения свободы** действует не закон, а установленные там обычаи, которые часто связаны с систематическим посягательством на права осужденных. В России считается, что человек, лишенный свободы, не имеет права на честь и достоинство, может содержаться в условиях, приравненных к пыткам. Должностные лица, работающие в местах лишения свободы, применяют к осужденным оружие и спецсредства (дубинки) в целях их устрашения и наказания.

*В российских колониях были случаи, когда осужденных забивали до смерти*¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Сеньор президент ... С. 160–174.

¹⁵⁹ В России признали законной «прослушку» оппозиции. – URL: [HTTP://NEWS.SITEUA.ORG/...](http://NEWS.SITEUA.ORG/)

¹⁶⁰ Охлопков А., Пономарева А. Юрий Калинин оправдал подчиненных // Коммерсантъ-Урал. – 2008. – 4 июня. – С. 11. Тюремный шок // Российская газета. – 2008. – 4 июня. – С. 6.

Условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых нередко сопряжены с унижением их человеческого достоинства, отмечал в своем Докладе Уполномоченный по правам человека в РФ в 2009 г.¹⁶¹

В Основной закон России можно было бы внести норму: «Правоохранительные органы являются частью единого административного государства. Они обеспечивают защиту интересов административного государства. Они обеспечивают защиту прав человека и подданного в той мере, в какой это установлено административным государством (его бюрократией)».

5.1.6. Уполномоченные по правам человека

Не обладают достаточной силой по защите прав человека **Уполномоченные по правам человека** России и субъектов Федерации¹⁶².

«...Добиться полного восстановления нарушенных прав заявителей удалось только по 5,05 % дел (в 2009 году – по 8,6 %)», – сообщил в 2010 г. Уполномоченный по правам человека В. Лукин¹⁶³.

Ф. М. Рудинский писал в 2010 г. о неэффективности «деятельности уполномоченных по правам человека в РФ и субъектах Федерации, поскольку они не наделены полномочиями, которые позволили им стать действительно защитниками прав человека»¹⁶⁴.

Государство пытается встроить уполномоченных по правам человека в механизм реализации своих **патерналистских функций**. Заботы о социально-экономических правах подданных требуют от уполномоченного любого уровня большинство населения страны.

¹⁶¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. ... С. 10.

¹⁶² Денисов С. А. Встраивание института Уполномоченного по правам человека в механизм власти различных управленческих групп // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. – СПб.: Норма, 2002. – С. 115–128; Денисов С. А. Сравнительный анализ степени демократизма положений законов субъектов Федерации об уполномоченном по правам человека // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. – СПб.: Норма, 2002. – С. 202–224; Права человека в регионах Российской Федерации: сб. докладов. – М., 2003. – С. 32.

¹⁶³ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год. – URL: <http://www.rg.ru/2011/05/13/doklad-lukin-dok.html>

¹⁶⁴ Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики ... С. 85–86.

Уполномоченными по правам человека в провинциях часто являются отставные **работники правоохранительных органов** (бывшие прокуроры, а то и работники полиции), которые хорошо знают меру в защите прав человека. Они больше представляют бюрократическое государство, чем гражданское общество.

Вместе с тем Правитель допускает на должность Уполномоченного по правам человека России людей, которые не на словах, а на деле готовы защищать права человека в стране (В. П. Лукин, Э. А. Панфилова). Видимо, он не считает их деятельность заметной и опасной для бюрократического государства.

5.1.8. Партеобразное объединение бюрократии

Начиная с XX в. бюрократия России стала объединяться в **квазипартию**, которая фактически является частью государственного механизма, а не частью общества. Она также претендует на роль защитника прав человека, на роль опекуна (патерналистская функция). Она берет на себя ряд правозащитных функций: выявляет потребности населения, подготавливает проекты закона об удовлетворении отдельных интересов, работает с жалобами населения. Как звено в механизме поддержания власти бюрократии, она должна доказывать, что полезна для общества. Естественно, как бюрократическая организация, она знает меру в обеспечении прав населения.

5.1.9. Выводы

Сегодня существующую в России систему государственной защиты прав и свобод человека нельзя признать **эффективной**. Она работает при защите социально-экономических и личных прав человека и часто отказывается выполнять свои функции, если речь идет о политических правах. Много зависит от того, какого статуса субъект, права которого надо защищать.

Нельзя сказать, что Российское государство совсем не защищает права человека. Но его органы не принимают необходимых мер к обеспечению продекларированных в Конституции и законах прав и свобод. На современное российское государство можно распространить слова Ибн Хальдуна: «Государство – это институт, который пресекает любую несправедливость, кроме той, которую он творит сам»¹⁶⁵.

В Основной закон России следовало бы включить норму: «Органы государства, реализуя интересы бюрократии, учитывают в

¹⁶⁵ Цит. по: Горбуз А. К., Краснов М. А., Мишина Е. А., Сатаров Г. А. Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. – СПб.: Норма, 2010. – С. 432.

своей деятельности права человека и подданного. Они определяют меру их исполнения, соблюдения и защиты».

5.2. Гарантии обеспечения прав человека со стороны общества

Конституция РФ предоставляет населению право на **самозащиту** (ч. 2 ст. 45). Но население административных обществ пассивно и терпеливо. Оно не привыкло жить без опекуна и часто отказывается от самозащиты своих прав. Людям в административном обществе, как домашним животным, не нужна свобода, и они ненавидят своих «царей-освободителей». Они не против крепостного права. Они за то, чтобы у них был заботливый хозяин. Большинство населения в России не понимает ценности политических прав как инструмента отстаивания всех иных прав.

Несмотря на то, что люди лишены свободы печати, свободы выбора при формировании органов государственной власти, обращений о нарушении этих прав к Уполномоченному по правам человека и в Европейский суд по правам человека нет, отмечалось в докладе Уполномоченного по правам человека в 2001 г.¹⁶⁶

Организовать самозащиту своих прав может только **имущее население**. Неимущие люди не могут самостоятельно получить информацию из источников, не связанных с государством (воспользоваться иностранной прессой, Интернетом). Они не могут создать негосударственные объединения и с помощью их отстаивать свои права и свободы. Они не могут финансировать свои, независимые от государства средства массовой информации. Умение использовать различные инструменты самозащиты часто связано с развитием отношений частной собственности. Работая в условиях жесткой конкуренции, предприниматель учится принимать меры самостраховки, просчитывать наперед действия конкурентов, приобретать массу правовых знаний. У человека появляется привычка отвечать за себя, обеспечивать самозащиту. Отсутствие частной собственности у человека не стимулирует его способности к самозащите своих прав.

Очевидно, что юридическая защита прав и свобод человека связана с необходимостью получения профессиональной юридической помощи. На это опять же требуются значительные материальные затраты. Несмотря на быстрое развитие юридического образования, Россия еще далека от развитых стран Запада по обеспеченности населения квалифицированными юристами. Качест-

¹⁶⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. – 2002. – 22 июня. – С. 12.

венная юридическая помощь остается недоступной для многих. Люди не используют свои права потому, что не знают о них.

Отмечается, что движение за права человека в США основано на наличии **сильных массовых гражданских организаций и движений**¹⁶⁷. Правящая группа России понимает это и стремится не допустить появления такой силы в России (об этом более подробно говорилось в разд. 2, гл. 3, § 4). Российское административное государство старается не допустить появления у гражданского общества способности самостоятельно защищать свои права и свободы. Бюрократии нужны покорные люди. Рабская долготерпимость и самоунижение возводятся в национальное достоинство, представляется как выносливость, стойкость и мужество русского народа. Для поддержания власти бюрократии население должно нуждаться в ее помощи, смотреть на государство как на единственного своего спасителя и даже кормильца.

Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека 2001 г. отмечал, что бюрократия стремится регламентировать личную инициативу граждан и ограничить деятельность общественных объединений, делая граждан бессильными, запуганными и неправыми¹⁶⁸.

Как было показано выше, Российское государство не приветствует таких форм защиты своих прав, как участие в массовых мероприятиях (подробно об этом смотрите в разд. 2, гл. 3, § 6). Оно существенно затруднило процедуру организации забастовок.

Наибольшую ненависть государственной бюрократии вызывает деятельность **правозащитников**, которые берутся защищать подданных от произвола государственных чиновников. Такого рода правозащита в административном обществе неизбежно становится частью демократического движения, посягающего на всевластие недемократического государства, и враждебна ему. Критика чиновника является посягательством на его власть. В СССР правозащитников лишали свободы за антисоветскую деятельность (ст. 70 УК РСФСР 1960 г.)¹⁶⁹. Сегодня их обвиняют в совершении каких-то уголовных преступлений¹⁷⁰, в шпионаже и предательстве Родины¹⁷¹. Государственные органы пытаются мешать деятель-

¹⁶⁷ История, философия, принципы и методы правозащитной деятельности. – М., 1995. – С. 22.

¹⁶⁸ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20–21 января 2001 года ... С. 8.

¹⁶⁹ Закон РСФСР от 25 июля 1962 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1962. – № 29. – Ст. 449.

¹⁷⁰ Лесовских И. Правозащитнику потребовалась защита // Коммерсантъ-Урал. – 2009. – 14 мая. – С. 8.

¹⁷¹ Сеньор президент ... С. 163.

ности правозащитников, ликвидируют правозащитные организации, отказывают им в регистрации. Как уже отмечалось, особенно активно борьба с правозащитным движением в России началась с 2006 г.¹⁷²

*В 1981 г. генерал КГБ Цвигун заявил, что правозащитные организации США осуществляют подрывную деятельность в СССР, прикрываясь правами человека*¹⁷³.

За прошедшие с тех пор годы отношение государственной бюрократии к правозащитникам не изменилось. Значительный удар по правозащитному движению был нанесен мерами, затрудняющими финансирование общественных объединений из-за рубежа. В России была пресечена работа большинства международных правозащитных фондов. На организации, которые продолжали получать финансирование из-за рубежа, был наклеен ярлык «иностранные агенты».

*В 2006 г. средства правительственной пропаганды обвиняли правозащитные движения в России в шпионаже, а затем были приняты поправки в уже названный ФЗ «Об общественных объединениях», существенно затруднившие получение и использование финансовой помощи зарубежных фондов. Ряд зарубежных фондов был вытеснен из страны (фонд Сороса, Британский Совет). Преследованию подвергаются российские организации, сотрудничающие с западными гуманитарными фондами. Здания, а затем лицензии на проведение образовательной деятельности был лишен Европейский университет Санкт-Петербурга, который готовил на деньги западных фондов наблюдателей при проведении выборов в органы власти*¹⁷⁴.

*На съезд правозащитников в 2001 г. приехали представители только 62 регионов страны*¹⁷⁵. Это значит, что в 27 регионах не было значимых правозащитных организаций. После проведения государством мер по борьбе с правозащитным движением, независимых от него организаций стало еще меньше.

¹⁷² Денисов С. А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений : материалы научно-практической конференции. – Екатеринбург : Изд-во Гуманитарного университета, 2007. – С. 116–122.

¹⁷³ История, философия, принципы и методы правозащитной деятельности ...

¹⁷⁴ Пушкарская А. Европейскому университету продлили каникулы // Коммерсантъ. – 2008. – 27 февраля. – С. 3.

¹⁷⁵ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20–21 января 2001 года ... С. 5.

Деятельность некоторых правозащитников закончилась их убийством¹⁷⁶, другие вынуждены покинуть страну.

Государство помогает создать систему **квазиобщественных** объединений, участвующих в защите прав человека в тех рамках, в которых им позволяет действовать государственная бюрократия. С одной стороны, они помогают выжить населению, а с другой – нацелены на управление им. Государственной поддержкой пользуются организации, нацеленные на реализацию социальных прав подданных в рамках патерналистской заботы о них. Правозащита подменяется законозащитой. Административные государства в целом склонны допускать управляемую демократию и управляемую правозащиту.

Подконтрольные государству правозащитные организации используются для распространения недостоверной информации о состоянии прав человека в России.

Под контроль государства в России вернулись профсоюзы.

В демократических странах Запада произвол правящей элиты ограничивает **оппозиция**, которая зорко следит за деятельностью своих оппонентов, выявляет факты нарушения прав человека и сменяет правящую группу на выборах, если ее деятельность не устраивает население. В России, как показано выше, оппозиция очень слаба. Она может обеспечить только определенную меру защиты прав человека. Большинство партий в стране относятся к недемократическому лагерю. Часто они соревнуются между собой, кто придумает больше новых ограничений прав человека, естественно во имя процветания всего народа или защиты безопасности государства.

В последние годы государство создает **видимость общественного контроля** за деятельностью органов власти.

Главное управление московской полиции в августе 2011 г. приступило к формированию нового общественного совета. Формированием Совета занимался начальник ГУ МВД и его заместитель. В него не планируется приглашать оппозиционных правозащитников. Председателем совета предлагалось назначить О. Костину – супругу высокопоставленного чиновника из Администрации Президента (А. Костин работал тогда политтехнологом, заместителем начальника управления внутренней политики Администрации Президента РФ). Она уже была членом Общественной палаты при Президенте РФ. Из ее уст мы слышали недовольство тем, что старый совет работал под диктовку правозащитников, которые поднимали

¹⁷⁶ Убийство Н. Эстимировой в Чечне – Козенко А., Крук Ю. Слово закрыли дело // Коммерсантъ. – 2011. – 15 июня. – С. 1.

не те темы, какие нужно, защищали права граждан на проведение митингов по 31-м числам на Триумфальной площади. Работа старого совета не нравилась и начальству. Он поднимал вопрос о том, что неустановленный полицейский сломал руку журналисту 31 мая 2010 г., который был незаконно задержан на митинге оппозиции. Совет требовал прекратить насилие над демонстрантами, собирающимися 31 числа на Триумфальной площади. После этого избивение демонстрантов прекратилось. Он поднимал вопрос о нераскрытом преступлении в отношении журналиста О. Кашина (жестокое избит). Совет резко критиковали в Администрации Президента РФ¹⁷⁷.

Государство пытается препятствовать работе правозащитных организаций с помощью засекречивания своей деятельности. В учреждениях, которые систематически посягают на права подданных, создаются разного рода общественные (наблюдательные) советы, но эти советы стараются формировать из бывших чиновников или их клиенты. Таким образом, создается только видимость общественного контроля за деятельностью полиции, мест содержания лиц, лишенных свободы, за армией.

Важную правозащитную роль в демократических странах играют **средства массовой информации**. Как уже не раз отмечалось, в России они берутся под контроль государства и, в основном, превращаются в органы государственной пропаганды. Они показывают, как успешно государство и отдельные чиновники защищают права человека и гражданина, выявляют отдельные недостатки в этой защите, которые в ближайшее время будут устранены. Их задача – доказать населению, что государство заботится о нем и в состоянии защитить его от правонарушителей.

Журналисты, которые пытаются выявлять нарушения прав человека без разрешения на то государственных чиновников, вступают в конфликт с этими чиновниками, подвергаются преследованию¹⁷⁸.

Уголовный процесс России не позволяет гражданам (их объединениям) поддерживать **обвинение по уголовным делам** против должностных лиц. Это монополия государства. Она позволяет освобождать их от уголовного преследования за совершенные преступления по воле должностных лиц правоохранительных органов.

¹⁷⁷ Козенко А., Коробов П. Уходя, гасят совет // Коммерсантъ. – 2011. – 31 августа. – С. 1, 4.

¹⁷⁸ Денисов С. А. Механизм подавления свободы средств массовой информации в регионах ...

Например, П. Бородин был осужден в Швейцарии за коррупцию¹⁷⁹. Но российские органы власти не только не возбудили против него уголовное дело, но даже не сняли его с высокой должности. В Англии был убит А. Литвиненко. Подозреваемым оказался российский гражданин А. Луговой. Российское руководство не только не возбудило уголовного дела и не провело расследования этого факта, но и помогло А. Луговому стать депутатом Государственной Думы.

Государство ведет себя как «собака на сене». Оно само не в состоянии проводить полное расследование и обвинение по большинству преступлений и не дает заниматься этим организациям гражданского общества.

Как и в прежние времена, наибольшей популярностью у российских подданных пользуется такая форма защиты своего права, как **жалоба** (челобитная, прошение милости у начальства). Как показано выше, Правительство и его подчиненные пытаются канализировать активность людей именно в этом направлении.

Подданные давно поняли, что направлять жалобу лучше сразу Правителю. Ежедневно в его адрес приходят сотни писем¹⁸⁰. Многие подданные являются носителями мифа о «добром царе-заступнике».

Уполномоченный по правам человека России обращает внимание на то, что люди часто через обращения просят обойти закон. Реакции на обращение превращаются в индивидуальное регулирование, в произвол чиновников, в предоставление привилегии. «Фактически добиваясь исключительности в удовлетворении своей просьбы, люди остаются просителями, а значит, не становятся гражданами, готовыми самостоятельно отстаивать свои права. Иными словами, механизм подачи обращений мало помогает и формированию зрелого гражданского общества»¹⁸¹.

Ярким примером является обращение схода Терских казаков в г. Лермонтове к Президенту России с просьбой выделить в их распоряжении 100 тыс. га земли, передать в управление ГУП «Кизлярский коньячный завод» и ОАО «Кавминкурортресурсы» (государственный пакет акций), перепрофилировать детский санаторий Министерства обороны в Пяти-

¹⁷⁹ Нечитайло А. Ксерокопия Бородина // Новая газета. – 2001. – № 6. – С. 3 ; Рожнов Г. Следователь Тамаев разучился читать и закрыл дело «Мабетекса» // Новая газета. – 2001. – № 22. – С. 3.

¹⁸⁰ Почта Президента растет // Российская газета. – 2000. – 1 июля. – С. 1.

¹⁸¹ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год ...

горске в казачий кадетский корпус, обеспечить их квотами на вылов морепродуктов в Каспийском море¹⁸².

Сенат при Екатерине II воспретил крестьянам жаловаться на своих господ, а челобитчиков о свободе велел публично наказывать плетью¹⁸³.

Дело Калашникова против России, рассмотренное в Европейском суде по правам человека, показывает, что в современной России должностные лица подчас так же считают, что тех, кто проявляет явное непокорство, кто не смиряется со своей долей и направляет жалобы и ходатайства в разные инстанции, необходимо наказывать¹⁸⁴.

В Основном законе России следует записать: «Государство допускает подданных к самостоятельной защите своих прав (в том числе через общественные объединения), если это не посягает на интересы бюрократии».

5.3. Отношение Российского государства к международным средствам защиты прав человека

Поддержку развитию гражданского общества и правозащитного движения в России сегодня оказывают **страны Запада**. Поэтому Российское государство рассматривает их в качестве своих главных противников. Оно старается пресечь распространение в России западной идеологии свободы и гуманизма. Закон РФ «О средствах массовой информации»¹⁸⁵ запрещает иностранцам учреждать в России средства массовой информации. Российское административное государство затрудняет западным гуманитарным фондам оказание финансовой и организационной помощи неправительственным и правозащитным организациям. Оно добилось почти полного свертывания программ по обучению россиян приемам и средствам борьбы за свои права.

¹⁸² Ларинцева А. Земля, коньяк и минеральные воды // Коммерсантъ. – 2013. – 11 июня. – С. 3.

¹⁸³ Ключевский В. О. Указ. соч. С. 785.

¹⁸⁴ Калашников против Российской Федерации // Европейский Суд по правам человека. Первые решения по жалобам из России : сборник документов. – М., 2004. – С. 109.

¹⁸⁵ О средствах массовой информации : закон РФ ст. 7, 19.1 // Российская газета. – 1992. – 8 февраля ; 1995. 17 января, 8 июня, 26 июля; 1996. 10 января; 1998. 5 марта; 2000. 22 июня, 8 августа; 2001. 9 августа; 2002. 26 марта, 30 июля; 2003. 8 июля, 16 декабря; 2004. 1 июля, 31 августа, 5 ноября; 2005. 26 июня; 2006. 29 июля, 16 октября; 2007. 1 августа.

Российское руководство создает препятствия для западных организаций в осуществлении наблюдения за проводимыми в стране выборами в органы власти¹⁸⁶.

Нескрываемое раздражение у российской бюрократии вызывает участие международных организаций в защите прав человека в России. Руководство России, Китая, Мьянмы, Северной Кореи, Кубы, других недемократических стран идею прав человека противопоставляет идею **суверенитета государства**.

В ответ на принятый 5 апреля 2007 г. Государственным департаментом США ежегодный доклад «Поддержка США прав человека и демократии в мире», Совет Федерации призвал власти США к «уважению прав суверенного государства». Несколько членов Совета Федерации призвали обратиться к Правительству РФ с просьбой ввести «экономические меры» против страны, вмешивающейся во внутренние дела России¹⁸⁷. Депутаты Государственной Думы единогласно обвинили США во вмешательстве в суверенные дела великой державы¹⁸⁸.

Фактически российские чиновники заявляют о праве собственности государства на людей, которые в нем проживают: «Наши людишки! Что хотим с ними, то и делаем».

Российское государство не устраняет норм законов и правоприменительной практики, ведущей к нарушению прав человека в стране. Оно не желает признавать **решения Европейского суда** в качестве общеобязательных (прецедентов). В результате Европейский суд по правам человека вынужден выносить аналогичные решения по однотипным жалобам российских граждан на нарушение их прав. Государство придерживается принципа: «Не пойман – не вор».

В 2007 г. Российское государство проиграло своим подданным 140 дел и должно было заплатить гражданам 4,3 млн евро. За 2008 г. и первый квартал 2009 г. оно должно было выплатить своим гражданам 9,3 млн. евро (около 400 млн руб.)¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Габуев А., Соловьев В., Хамраев В. Европа отворачивается от России // Коммерсантъ. 2007. 17 ноября. С. 1, 3.

¹⁸⁷ Барахова А. Совет Федерации готов поддержать демократию в США // Коммерсантъ. – 2007. – 15 апреля. – С. 2.

¹⁸⁸ Фаризова С. Вот не надо гадить на ковриках! // Коммерсантъ. – 2007. – 15 апреля. – С. 2.

¹⁸⁹ Фоков А. П. Правотворческая деятельность судов (сравнительно-правовое исследование) // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики : сборник научных статей : материалы научно-практической конференции, состоявшейся 13–16 апреля 2009 г. в Российской академии правосудия. – М., 2010. – С. 198.

Платить отдельным подданным, выигравшим дела, государство считает более выгодным, чем устранять причины и условия правонарушений.

*Министр иностранных дел С. Лавров прямо заявлял, что решения Европейского суда по правам человека Россия исполнять не будет*¹⁹⁰.

Российское руководство, по мере возможностей, старается мешать работе Европейского суда по правам человека.

В 2011 г. оно направило на работу в ЕСПЧ в качестве судьи от России человека, которого трудно заподозрить в симпатиях к правам человека¹⁹¹.

*Конкурс по отбору кандидата на должность судьи ЕСПЧ проводила комиссия, состоящая из 4 чиновников аппарата уполномоченного России при ЕСПЧ Г. Матюшкина (главы комиссии), который выступает защитником нарушений прав человека в России, оппонировать российским гражданам, обращающимся в ЕСПЧ. Еще 3 члена комиссии представляли Министрство иностранных дел России*¹⁹², *которое обычно выступает ярким защитником диктаторских режимов во всем мире и тем самым поощряет нарушение прав человека в соседних странах.*

Российское руководство долго отказывалось ратифицировать Протокол № 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который позволял ускорить рассмотрение дел в ЕСПЧ и увеличить количество рассматриваемых дел. Россия долгое время являлась единственной страной в Совете Европы, отказывающейся подписать данный Протокол Конвенции¹⁹³.

*Глава Комитета Государственной думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству П. Крашенинников справедливо заявил: «Мы считаем, что эти поправки не отвечают интересам России»*¹⁹⁴. *Естественно, под словом «Россия» он понимал интересы бюрократического класса, которые постоянно выдаются за интересы всей страны. Чем эффективней работает ЕСПЧ, тем труднее будет нарушать права человека в России.*

¹⁹⁰ Тирмастэ М.-Л. Российская оппозиция жестко критикует Европу // Коммерсантъ. – 2011. – 17 июня. – С. 2.

¹⁹¹ Пушкарская А. Карина Москаленко проиграла спор за пост европейского судьи // Коммерсантъ. – 2012. – 29 августа. – С. 3.

¹⁹² Там же.

¹⁹³ Фоков А. П. Указ. соч. С. 199.

¹⁹⁴ Там же.

*В 2006 г. организация Amnesty International зафиксировала в России факты запугивания граждан, которые осмеливались обратиться в Европейский суд по правам человека*¹⁹⁵.

В августе 2014 г. Правитель России пригрозил, что может вовсе лишит своих подданных обращаться за защитой своих прав в Европейский суд, поскольку его решения ему не нравятся¹⁹⁶.

Российские чиновники, организующие ограничение прав человека в России, естественно, отказываются сотрудничать с международными организациями в принятии мер по защите прав человека.

*В Европарламенте 14 июня 2011 г. прошли слушания на тему «Предстоящие выборы в России». Председатель ЦИК В. Чуров отказался в них участвовать*¹⁹⁷.

*Председатель Государственной Думы России С. Нарышкин, по сути, потребовал от Парламентской Ассамблеи Совета Европы прекратить осуществлять контроль за соблюдением прав человека в России и не требовать от руководства страны соблюдать права ее подданных*¹⁹⁸.

Особенно злобно российская бюрократия реагирует на деятельность по выявлению нарушений прав человека в России со стороны **стран Европы, США и Великобритании**¹⁹⁹. В ответ на закон о запрете въезда в США лиц, нарушающих права человека в России, правящая группа приняла закон о запрете усыновления детей из России гражданами США²⁰⁰.

Чтобы подорвать авторитет развитых демократических стран мира, правящая группа тратит деньги на выявление нарушения прав человека в США и странах Европы. В рамках своей культуры (варварства) российские чиновники хотят сказать: «Сам дурак». Изобличая демократические страны мира в нарушении прав человека, правящая группа России пытается доказать своим подданным, что

¹⁹⁵ Козенко А. Российский ОМОН попал под «Международную амнистию» // Коммерсантъ. – 2007. – 24 мая. – С. 3.

¹⁹⁶ Путин не исключил возможности выхода России из-под юрисдикции ЕСПЧ. – URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/32131381/putin-ne-isklyuchil-vozmozhnosti-vyhoda-rossii-iz-pod> (дата обращения: 23.08.2014).

¹⁹⁷ Тирмастэ М.-Л. Российская оппозиция жестко критикует Европу ... С. 2.

¹⁹⁸ Самохина С., Ефимова М. Сергей Нарышкин понаблюдал за ПАСЕ // Коммерсантъ. – 2013. – 2 октября. – С. 2.

¹⁹⁹ Барахова А. Указ. соч. ; Фаризова С. Указ. соч.

²⁰⁰ О мерах воздействия на лиц, причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ : ФЗ от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ // Российская газета. – 2012. – 29 декабря. – С. 1.

права человека нарушаются везде, что это норма, с которой надо смириться.

В ответ на «акт Магнитского, принятый в США, В. В. Путин 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?» И эти люди запрещают нам ковырять в носу пальцем, продолжает мысль Правителя журналист А. Колесников²⁰¹.

Часть 1 ст. 17 Конституции РФ требует от государства признавать и гарантировать права и свободы человека и гражданина согласно **общеизвестным принципам и нормам международного права**. На деле, по мнению автора, Российское государство продолжает практику СССР. Оно признает нормы международного права, чтобы создать себе позитивный имидж, но реализует их избирательно, обычно с нежеланием.

Статья 56 Устава ООН требует от своих членов предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, установленных в ст. 55, т. е. способствовать (содействовать) «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка, религии».

Российское руководство, естественно, не может выполнять эти требования, поскольку само не уважает прав человека и избирательно относится к их реализации. Скорее, оно принимает меры к тому, что бы объединить вокруг себя диктаторов административных государств, чтобы совместными усилиями противостоять распространению принципа верховенства прав человека в мире.

Правитель России вместе с другими диктаторами мира с гневом осуждают попытки демократических стран мира **свергнуть особо одиозных диктаторов** отдельных стран. Они возмущаются тем, что внешние силы посягают на законы, созданные этими диктаторами²⁰².

После победы над Францией в 1815 г. по инициативе императора России в Европе был создан «Священный союз» императоров, направленный на то, чтобы не допустить демократизации стран Европы. В середине XX в. Варшавский договор стал новым изданием «Священного союза».

Российское руководство пытается продолжать политику царского самодержавия и советского руководства. Оно пытается

²⁰¹ Колесников А. Законоругатели // Коммерсантъ. – 2012. – 14 декабря. – С. 2.

²⁰² Кудрявцев Ю. А. Теория прав человека: проблемы и перспективы развития // Права человека: вопросы истории и теории. – СПб., 2004. – С. 47–48.

встать **во главе антидемократического движения в мире**. Оно уже не в состоянии выполнять функции «жандарма Европы», как это было прежде. Главная задача российского руководства сегодня – не допустить демократического развития в странах, ранее входивших в СССР. Аналогом «Священного союза» стала Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Она призвана осуществлять полицейские функции, в том числе подавлять выступления населения азиатских стран в защиту прав человека. Правители объединенных стран прямо заявляют, что задачей организации является недопущение «цветных революций» в странах-участницах, поскольку они направлены на свержение диктаторских режимов этих стран. Для борьбы с демократическими движениями в странах ОДКБ созданы специальные мобильные воинские подразделения, конечно же финансируемые, в основном, богатой Россией.

Фактически, руководство России **является пособником** в нарушении прав человека, которые осуществляют диктаторы, находящиеся под его опекой и покровительством. Оно ответственно за нарушение прав человека в Беларуси, странах Азии и Африки.

В Основной закон России следует внести норму: «Российское государство пытается ослабить действие международных средств защиты прав человека и гражданина, как на своей территории, так и на территории иных стран».

5.4. Применение правовых ограничений прав человека и подданного

Для удержания своей власти, сохранения независимости от общества управленческие группы административных государств выработали хорошо действующий **механизм нейтрализации** норм права, не устраивающих, по какой-либо причине, управленцев. Этот механизм имеет свою юридическую составляющую. Набор средств, с помощью которых административные государства ограничивают продекларированные права и свободы человека, давно известен.

5.4.1. Неопределенность норм права

«...Любая правовая или процессуальная **неопределенность** создает объективные предпосылки для злоупотреблений правом и, как следствие, для нарушения конституционных прав и свобод», – отмечал Уполномоченный по правам человека РФ²⁰³.

²⁰³ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год ... (дата обращения: 12.06.2014).

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, расширительное толкование установленных ограничений прав человека и, следовательно, произвольного их применения можно добиться используя в законодательстве формально неопределенные, неточные, нечеткие и неясные нормы права²⁰⁴.

Как уже упоминалось, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ настолько неопределенно перечисляет основания для ограничения прав населения, что предоставляет бюрократии возможность довольно легко отнимать те или иные права, ссылаясь на необходимость защиты нравственности, прав и законных интересов иных лиц, обеспечение безопасности государства.

Российское государство принимает множество законов, создающих условия для произвола со стороны административных органов.

Таковым, например, является ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»²⁰⁵ «Сам термин “экстремизм” слишком широк и неопределен, и его навряд ли можно рассматривать в качестве строгой юридической категории», – писал Ф. М. Рудинский²⁰⁶.

Судья Конституционного Суда РФ А. Л. Кононов обращал внимание на неопределенность ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»²⁰⁷, которая позволяет местным чиновникам по своему усмотрению разрешать или запрещать проведение массовых мероприятий на улицах и площадях²⁰⁸.

Законы о борьбе с экстремизмом и новые полномочия ФСБ нечетко прописаны и часто используются для запугивания некоммерческих организаций, религиозных меньшинств и средств массовой информации, отмечается в резолюции Европарламента от 17 февраля 2011 г.²⁰⁹.

В литературе отмечается, что воспрепятствовать действию норм конституции может **неполнота и противоречивость кон-**

кретизирующего ее законодательства²¹⁰. Декларирование права может быть не подкреплено обязанностью должностных лиц соблюдать его или оказывать помощь в его защите.

Например, можно сколько угодно запрещать попытки при проведении дознания, но отсутствие обязанности должностных лиц удовлетворить требование о присутствии адвоката при опросе (допросе) все равно будет приводить к применению пыток.

5.4.2. Нейтрализация нормы при осуществлении ее конкретизации

Хорошо известен прием предоставления права в общей норме и максимальное **урезание его с помощью оговорок**²¹¹. Конституционная свобода гражданина может быть превращена посредством закона в узкое право на действия, согласованные с бюрократией.

Например, Конституция РФ (ст. 30) декларирует свободу деятельности общественных объединений. Однако ФЗ «Об общественных объединениях»²¹² берет за основу перечислять все права объединений граждан, ставит эти объединения под надзор бюрократии, которая решает, что дозволить делать объединению, а что нет. Таким образом свобода трансформируется в право на определенные действия.

Ограничение прав человека часто оправдывается защитой интересов общества. От имени этого общества выступает бюрократия.

Несмотря на то что нормы Конституции РФ перечисляют законченный перечень ограничений прав и свобод, законодатель может **дополнять этот перечень, не изменяя текста Конституции, а через простой закон.**

Российские законодатели решили, что Конституция РФ недостаточно ограничивает права и свободы граждан, и решили дополнить ее статьи новыми ограничениями в законах, не изменяя текста Конституции. Так, ст. 81 Конституции РФ содержит, казалось бы, законченный перечень ограничений пассивного избирательного права на участие в выборах Пре-

²⁰⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П ...

²⁰⁵ Российская газета. – 2002. – 30 июля.

²⁰⁶ Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики ... С. 72.

²⁰⁷ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании: ФЗ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

²⁰⁸ Пункт 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. – 2009. – № 6.

²⁰⁹ Черненко Е. Указ. соч.

²¹⁰ Мишин А. А. Конституционное (государственное право) зарубежных стран. – М., 1996. – С. 59.

²¹¹ Лазарев В. В. «Отъемлемые» и «неотъемлемые» права и свободы человека и гражданина // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. – М., 2010. – С. 64.

²¹² СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

зидента РФ. Однако правящая группа решила по-другому. Она расширила этот перечень ограничений в ФЗ «О выборах Президента РФ». Теперь баллотироваться на этот пост не имеет права человек, ранее судимый за преступления экстремистской направленности и даже подвергнутый административному наказанию за экстремизм²¹³.

Достаточно распространенным является ограничение прав подданных с помощью ведомственных норм, которые недоступны для всеобщего ознакомления.

Так, заместитель министра природных ресурсов 19 февраля 2003 г. направил подведомственным организациям телеграмму, в которой запретил выдавать гражданам информацию о прогнозах негативных и катастрофических природных и техногенных процессов без специального разрешения. Это грубое нарушение прав граждан на информацию, закрепленных в ст. 29 и 42 Конституции РФ. После мер прокурорского реагирования формулировку текста телеграммы изменили, но суть ее осталась прежней²¹⁴.

Нормативные распоряжения начальства могут иметь неписанный характер.

На основании устных распоряжений руководства Республики Калмыкия единственная в Элисте типография отказалась печатать газету «Советская Калмыкия сегодня», а местные отделения связи отказались распространять эту газету среди подписчиков²¹⁵.

Государственная бюрократия берется в законах определять, **в каких формах граждане могут реализовать свои конституционные права**, фактически лишая миллионы людей воспользоваться своим конституционным правом.

Так, ФЗ «О политических партиях»²¹⁶ запретил гражданам создавать партии на профессиональной и религиозной основе. В Гер-

²¹³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» и Гражданский процессуальный кодекс РФ», а также в целях обеспечения реализации законодательства РФ о выборах и референдуме : ФЗ РФ № 64-ФЗ ст. 5 от 24 апреля 2007 г. // СЗ РФ. – 2007. – № 18. – Ст. 2118.

²¹⁴ Левина А. Катастрофы под грифом «секретно» // Новая газета. – 2003. – № 17. – С. 4.

²¹⁵ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека : сб. документов. 1998–2000. – М. : Юридическая литература, 2001. – С. 273.

²¹⁶ Российская газета. – 2001. – 14 июля.

мании, например, существует христианско-демократическая партия. Создание подобной партии в России запрещено. В Великобритании весомое значение в политике играет рабочая (лейбористская) партия. В России закон запрещает создание подобной партии. Закон запрещает создание региональных партий, хотя выборы в регионах и даже на местах проводятся по пропорциональной системе. В США две важнейшие партии – демократов и республиканцев – относятся к категории кадровых. У них нет членства партий. В России создание таких партий запрещено.

5.4.3. Нейтрализация норм материального права через нормы процессуального права

Типичным способом ограничения конституционных прав человека или гражданина является создание **трудностей в процедурах их реализации**.

Например, граждане России, согласно ст. 31 Конституции РФ, имеют право собираться мирно. Но непосредственно реализовать это право невозможно. ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»²¹⁷ не позволяет даже двум человекам выйти на улицу с плакатом (провести пикет) без разрешения местных органов власти. Закон только декларирует уведомительный порядок проведения массовых мероприятий. Реально он вводит разрешительный порядок²¹⁸. Органы власти г. Москвы систематически запрещают проведение массовых мероприятий, грубо нарушая конституционные права граждан. Названный закон делает все, чтобы отбить у граждан желание выходить на улицу с какими-либо требованиями. Чтобы двум гражданам подойти к отделению банка, не выплачивающему их вклады и прокричать «верните наши деньги» (это подпадает под понятие митинга), нужно, чтобы они за 10 дней уведомили об этом органы местной власти (ч. 1 ст. 7). Выкрикивать такие слова после 11 часов вечера запрещается (ст. 9 Закона). Данный закон сделал невозможным проведение массовых мероприятий, приуроченных к определенным жизненным фактам. Например, Государственная Дума не формирует повестку для заседаний на десять дней вперед. Граждане, желающие по-

²¹⁷ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании : закон РФ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

²¹⁸ Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ об ущемлении основных прав граждан собираться мирно, без оружия приказом губернатора Санкт-Петербурга // Защита прав человека : сборник документов. 1998–2000. – М. : Юридическая литература, 2001. – С. 445–446.

митинговать перед зданием Думы в день принятия того или иного проекта закона, не успевают оформить заявку на проведение массового мероприятия²¹⁹.

Нормы процессуального права должны способствовать реализации норм материального права, но в современной России их используют для того, чтобы декларированное в Конституции РФ право нельзя было реализовать без разрешения начальства.

В. В. Лазарев обращает внимание на то, что право граждан на референдум умалывается путем обставления его рядом ограничительных условий²²⁰. Ст. 3 Конституции РФ дает право гражданам России решать важнейшие вопросы государственной и общественной жизни путем проведения референдума. Но ФКЗ «О референдуме РФ»²²¹ вводит такой порядок возбуждения инициативы о проведении референдума (ст. 14–20 ФКЗ), реализовать который без согласия на то государственных органов совершенно невозможно. Фактически он вводит запрет на проведение референдумов в России без разрешения государственных органов.

Зарегулированность избирательных процедур позволяет бюрократии России обеспечивать управляемые выборы в органы власти, результаты которых заранее известны. Не избиратели, а чиновники решают, кого можно допустить к участию в выборах.

Давно известно, что **отсутствие юридической регламентации процедурного порядка** реализации прав подчас затрудняет гражданам их осуществление²²².

5.4.4. Нейтрализация нормы права посредством правоприменения

Государственная бюрократия старается уменьшить возможность для населения использовать свои права непосредственно. Население ставится в условия, при которых воспользоваться закреплёнными в законе правами и свободами оно может только с **разрешения каких-то органов власти** или должностных лиц (через правоприменение). Устанавливается такой порядок получения этих разрешений, который удобен для чиновников. Он часто связан с волокитой, собиранием большого числа документов, под-

²¹⁹ Левина А. Касьянов с Шандыбиным идут на митинг // Новая газета. – 2003. – № 21. – С. 4.

²²⁰ Лазарев В. В. Указ. соч.

²²¹ Российская газета. – 2004. – 30 апреля.

²²² Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. – М. : Юридическая литература, 1976. – С. 109–110.

тверждающих наличие права на получение права, выстаиванием больших очередей в приемных чиновников и уплатой взяток. Часто процедура предоставления разрешения на получение права реализовать свое право намеренно делается трудноосуществимой, для того чтобы стимулировать людей не использовать своих прав. Например, для того, чтобы получить какую-то социальную льготу в современной России, нужно собрать какое-то количество справок. Часть лиц, имеющих право на эти льготы, не желает этим заниматься, и государство экономит на этом бюджетные средства. «Передовые бюрократические технологии», направленные на создание препятствий на пути реализации прав граждан, были описаны в Докладе Уполномоченного по правам человека РФ за 2008 г.²²³

Нормы закона или инструкции подчас предоставляют должностным лицам возможность **широкого усмотрения** при принятии решений о предоставлении гражданам тех или иных прав. От чиновника зависит, насколько полной, эффективной и быстрой будет реализация гражданами их прав, так как именно он толкует норму права (конкретизирует ее содержание, основания возникновения права (конкретизирует юридические факты, необходимые для возникновения права у лица), порядок и пределы его реализации.

Для создания помех использованию гражданами своих конституционных прав органы власти могут выдавать временные разрешения на это использование, которые через определенный срок необходимо продлевать. Например, время от времени государство требует перерегистрации общественных объединений или иных организаций.

Чиновники подчас отказываются исполнять свои обязанности со ссылкой на какие-то обстоятельства. Они знают, что не понесут никакой ответственности за свое бездействие и прямо говорят: «Идите в суд». Одни идут и добиваются от чиновника нужного поведения, но большинство отказывается от этой длинной процедуры. Отказываются и от реализации своих прав.

Для того чтобы превратить процесс правоприменения в реализацию воли управленческих групп, он может носить **закрытый характер**. К процедуре принятия решений не допускаются представители общественности или подбираются такие представители, которые удобны государственным управленцам.

Разрешительная система предоставления прав часто камуфлируется под регистрационную. Отказ выдать разрешение на использование права выдается за отказ зарегистрировать какое-либо право или обращение на основании формальных поводов,

²²³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. ... С. 10–11.

легко придумываемых бюрократией. Так, государственный аппарат может не разрешить легально проживать человеку в каком-то месте, если он не представил определенного набора документов²²⁴. Человеку могут отказать в приеме уведомления о проведении массового мероприятия, т. е. фактически запретить его²²⁵. Людям отказывают в регистрации общественного объединения (партии), фактически запрещая его деятельность²²⁶. Барьером, который создает препятствия на пути реализации прав человека, часто служит набор обязывающих процессуальных норм, которые нужно правильно, в определенные сроки исполнить. Реализация этих норм требует производства большого количества документов. Нарушение этих процессуальных норм влечет отказ государственного аппарата разрешить человеку использовать свое материальное право. Этот механизм лишения прав человека особенно эффективно работает в избирательном праве, обеспечивая недопущение участия в выборах лиц и партий, которые не устраивают бюрократический аппарат.

Часто ограничение прав человека происходит из **презумпции того, что он может злоупотребить ими**. Чтобы предотвратить эти злоупотребления, право у данного субъекта либо вообще отнимают, либо разрешают пользоваться им только под контролем государственной бюрократии.

Так, судья Конституционного Суда А. Л. Кононов писал, что средства массовой информации были исключены из субъектов предвыборной агитации в связи «с прагматически тривиальной проблемой борьбы с так называемым “черным пиаром”, т. е. нелегальной оплатой заказных публикаций. При этом один из представителей Центризбиркома прямо заявил, что если бы существовала эффективная система контроля за оплатой агитационных публикаций, то отпала бы всякая необходимость в поиске формулировок, запрещающих те или иные формы агитации для СМИ»²²⁷.

Лишить человека какого-либо права можно, обвинив его в совершении правонарушения.

²²⁴ Об утверждении правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию : Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 ст. 9–10 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.

²²⁵ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании : ФЗ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ ст. 12 // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

²²⁶ О политических партиях : ФЗ ст. 20 // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

²²⁷ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова // СЗ РФ. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.

Разработка бюрократией большого количества ограничений прав человека порождает **формальное понятие правонарушения**, в котором нет признака причинения вреда обществу. Для признания человека правонарушителем достаточно того, что он не исполнил какого-то формального требования: не подписал какой-то документ, подписал не в том месте, не снял с него копию, не вовремя предоставил документ в органы власти.

Например, два человека, устроившие пикет около государственного учреждения, не приносят никому вреда (если не считать раздражения чиновников, которые не желают видеть правозащитников около своего места работы). Но они будут считаться правонарушителями и понесут административную ответственность, если заранее не уведомили о своем пикете в строго определенной письменной форме органы власти и не получили от них разрешения на проведение пикета²²⁸.

Человека (список партии) могут снять с выборов по формальным основаниям (неправильно оформлены документы), какой бы поддержкой избирателей он ни обладал.

Организацию, выполняющую самые важные общественные функции, можно ликвидировать на основании того, что она не вовремя отчиталась перед бюрократическим органом о своей работе.

5.4.5. Незащищенность норм права

Обязанность должностных лиц и органов власти признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина могут не подкрепляться **мерами ответственности** за нарушение этих обязанностей. На это часто обращают внимание отечественные исследователи²²⁹.

Уголовная ответственность должностных лиц наступает только за совершение ими деяний, представляющих общественную опасность. Но и тогда, этот вопрос решается правоохранительными органами, которые сами постоянно обвиняются в посягательствах на права человека. Уголовно-процессуальный кодекс РФ не предусматривает возможности частного обвинения должностных лиц, посягающих на права граждан. Это обвинение может осуществлять только прокуратура, которая чаще всего занимает сторону государственного чиновника.

²²⁸ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании : ФЗ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ ч. 1 ст. 7 // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

²²⁹ Гойман В. И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 19.

Российское законодательство о государственной службе придерживается традиций царского законодательства. Вопрос о привлечении должностного лица к юридической ответственности за совершение правонарушения в первую очередь **решается его руководителем**, который может скрыть факт правонарушения, привлечь виновного по своему усмотрению к той или иной мере дисциплинарной ответственности или передать материал в правоохранительные органы для привлечения лица к уголовной ответственности. В основном здесь действует принцип «не выносить сор из избы». Дисциплинарная ответственность не является императивной. Начальник может наказать подчиненного за творимый им произвол, а может поощрить за усердие, например за отказ выдавать гражданам необходимую им общественно значимую информацию.

В январе 2004 г. прокуратура назвала генерала Бакина одним из ответственных в обморожении группы призывников, которых доставляли из Подмосквья в Магадан. Генерал получил выговор. 5 января 2005 г. он был повышен в должности. В июне 2005 г. Президент РФ дал ему еще более высокую должность, назначив командующим Московского военного округа²³⁰.

Чиновник, выполняющий незаконный приказ начальника, может быть уверен, что он не будет наказан²³¹.

Проблемы с правами человека могут возникать в силу **неудовлетворительного процесса охраны и защиты этих прав**. В правозащитных изданиях много говорится о недостатках процедур контроля прокуратуры и международных правозащитных организаций за исполнением должностными лицами и органами Российского государства своих обязанностей.

Очевидно, что в защите прав и свобод граждан большое значение имеют процедуры **выявления фактов правонарушений**, расследования их и привлечения виновных к ответственности. Управленческие группы стараются исключить самих заинтересованных лиц, т. е. потерпевших (их представителей), из этого процесса. Сегодня уголовный процесс хоть и предусматривает возможность частного расследования, но ставит ему всевозможные препятствия.

Существенно мешает защите прав и свобод граждан усложненный судебный порядок этой защиты. Силы и средства, затрачиваемые на восстановление права, могут превышать полученный результат. Именно это подтолкнуло западные страны к созданию

²³⁰ Владимир Путин ввел нового генерала в свой ближний круг // Коммерсантъ. – 2005. – № 103. – С. 2.

²³¹ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. – 2000. – № 4. – С. 19.

квазисудебных органов защиты прав в сфере государственного управления²³². Российское государство отказывается от введения в России административных судов.

Обжалование действий (решений) должностных лиц вышестоящему начальнику, а не через специальные контрольные органы, обычно не дает положительно результата, так как в органах власти действует «круговая порука».

В Основном законе России следует записать норму: «Государство принимает правовые меры по нейтрализации закрепленных в Конституции России и законах прав и свобод человека и гражданина».

§ 6. Полицейское или правовое государство?

Статья 1 Конституции РФ заявляет, что Россия является правовым государством. Одним из признаков правового государства является обеспечение с помощью норм позитивного права прав и свобод человека и гражданина.

Автор данной работы считает, что Россия пытается строить (не очень успешно) полицейское, а не правовое государство.

Как известно, А. Гитлер называл нацистскую Германию народным правовым государством²³³. С помощью идей правового государства он оправдывал построение полицейского государства.

Объявила себя правовым государством тоталитарная Туркмения (ст. 1 Конституции Туркменистана 1992 г. с изменениями от 27 декабря 1995 г.)²³⁴. На это звание претендует Таджикистан (ч. 1 ст. 1 Конституции 1994 г.).

6.1. Полицейский или правовой порядок?

Не вызывает сомнения тезис, что в России за время нахождения у власти нынешнего Правителя стало **больше порядка**, снизилась преступность. Но этот порядок в первую очередь направлен на **обеспечение власти административного класса** (бюрократии) и определенной правящей группы, на поддержание авторитарного политического режима. Законы «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О собраниях, митин-

²³² Никеров Г. И. Административное право США. – М. : Изд-во «Наука», 1977. – С. 152.

²³³ История политических и правовых учений. – М. : Юридическая литература. 1983. – С. 652.

²³⁴ Конституции государств – участников СНГ. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 553.

гах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» направлены на ограничение политических свобод граждан, декларированных в Конституции РФ.

Б. А. Кистяковский писал, что полицейское государство становится «на место народа, рассматривает себя как самоцель и превращает народ в подчиненное средство... в послушное орудие для осуществления своих задач»²³⁵.

В. М. Гессен пишет о том, что полицейское государство **регламентирует мельчайшие подробности народной жизни**, мелочно, назойливо опекает подданных²³⁶. Наличие этого стремления особенно бросается в глаза при знакомстве с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ». Чиновники фактически решают за избирателя, кого следует допустить к выборам, а кого нет.

«Полицейское государство **боится независимого частного собственника**, предпринимателя, оно ему не доверяет, поскольку собственность приносит независимость и самостоятельность»²³⁷. Конечно, мелочная опека за предпринимателями, масса административных барьеров позволяет бюрократии получать коррупционную ренту. Вместо предоставления свободы людям самостоятельно распорядиться полученными ими благами, государство отнимает их и по своему усмотрению распределяет между подданными.

Исследователи отмечают, что для полицейского государства характерен **контроль бюрократии за каждым малейшим действием личности** и общественных слоев²³⁸. Сегодня не тоталитарное государство, но надзор за членами организованной оппозиции оно поддерживает, используя все формы слежки: наружный надзор, прослушивание телефонов, просмотр почты. Под надзор административных органов поставлены религиозные объединения.

Правитель и другие государственные органы провозглашают, что они строят гражданское общество, но под надзором государства и с теми характеристиками, которые устанавливает государство.

²³⁵ Кистяковский Б. А. Социальные науки и право : очерки по методологии социальных наук и общей теории права. – М., 1916. – С. 481.

²³⁶ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. – СПб., 1908. – С. 5.

²³⁷ Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1996. – С. 366. – URL: <http://www.kursach.com/biblio/0010007/000.htm> (дата обращения: 29.11.2013).

²³⁸ Полицейское государство. История в историях. – URL: <http://wordweb.ru/2010/06/14/policejskoe-gosudarstvo.html> (дата обращения: 29.11.2013).

В стране введены управляемые выборы в органы власти, осуществляемые под надзором государства и с заранее известными результатами этих выборов.

Под контроль государства сегодня взяты основные **каналы распространения информации**. Через них государство пытается контролировать внутренний мир подданных. 2014 г. показал, что с помощью средств пропаганды в стране нетрудно раздуть ненависть к соседям, военную истерию, сакрализировать Правителя.

Для полицейских государств с момента их возникновения был характерен **контроль над системой образования**. Вместо свободных университетов они учреждают государственные²³⁹. Россия от свободы высших учебных заведений в 1990-х гг., вновь вернулась к государственной опеке над ними под предлогом улучшения качества образования. Это качество будет определять, конечно, чиновник от идеологии.

Государство стремится уничтожить или «прикормить» все независимые от него **общественные объединения**. Деятельность общественных объединений крайне зарегулирована, что позволяет бюрократии ликвидировать их на основании того, что они нарушают установленные для них ограничения.

Точно характеризует современное отечественное государство следующая цитата, описывающая полицейское государство: «Эта непрерывно и бесконечно возрастающая административно бюрократическая опека, превзошедшая все примеры, бывшие дотоле, приводит общественные силы к расслаблению. Они почти отрицаются, если не в теории, то на факте. Все за всех должен делать чиновник и подлежащая власть. Таким путем правительственные учреждения разрастаются более и более. Силы национальные не только не развивают и не укрепляют своей организованности, но постоянно расслабляются бесконечной опекой, указкой, воспрещением и приказом». «Нация приучается все меньше делать что-либо собственными силами, удовлетворения всякой своей потребности ждет от “начальства”. Это истинное политическое разращение взрослых людей, превращаемых в детей, сопровождается отсутствием возможности их контроля за действиями опекаемых – чиновников, порождая в общественном мнении вместо разумного обсуждения действий администрации царство сплетни, в которой уже и разумному человеку невозможно отличить фантастических или злостных выдумок от действительных злоупотреблений. Само собой, что так воспитываемая нация не может не терять постепенно

²³⁹ Раев М. Регулярное полицейское государство и понятие модернизма в Европе XVII–XVIII веков: попытка сравнительного подхода к проблеме // Американская русистика. Императорский период. – Самара, 2000. – С. 63–64.

политического смысла и должна превращаться все более в «толпу»²⁴⁰.

Полицейское государство у А. И. Щербинина означает «отеческое попечительство государя государства об общественной и личной пользе своих подданных». Подобная форма отеческого попечительства может рассматриваться как особый способ государственной опеки, который называется «полицейзм»²⁴¹.

«При осуществлении своих многочисленных задач полицейское государство вынуждено было создать и действительно создало огромный чиновничий аппарат – бюрократию, который был призван проводить в жизнь волю “отца нации”, “вождя”», – отмечается в учебном пособии²⁴².

Российское государство боится посягать на некоторые права толпы.

Историки однозначно называют Россию Николая I полицейским государством. Но посетивший в то время страну А. де Кюстин обращал внимание на пустыри в Санкт-Петербурге, «заваленные всевозможными отбросами – омерзительным мусором, накопившимся за сто лет жизни беспорядочного и грязного от природы населения»²⁴³.

Сегодня Российское государство так же не решается посягать на естественные права подданных превращать в мусорные свалки свои города, селения, леса вокруг них. Взрослые активно используют свое право плевать на улице, бросать недокуренные сигареты, пачки от них. Дети бросают обертки от конфет, кульки из под съеденных продуктов. Российские автомобильные и железные дороги окружены мусором, выбрасываемым из окон.

Чиновники ворчат, но не решаются принимать решительные запретительные меры, такие как к оппозиции. Экологи из «Green Pease» – это враги. А те, что превращают в помойки улицы и пляжи, – социально близкие.

Заместитель главы Администрации Президента РФ В. Сурков говорил: «То, что мы делаем в своих подъездах, со своими дворами, где мы живем, – это просто неуважение к себе»²⁴⁴.

²⁴⁰ Полицейское государство. История в историях ... (дата обращения: 29.11.2013).

²⁴¹ Щербинин А. И. Через полицейзм к тоталитаризму // Политические исследования. – 1994. – № 1. – С. 186.

²⁴² Общая теория права и государства ... С. 364.

²⁴³ Россия первой половины XIX в. глазами иностранцев. – Л. : Лениздат, 1991. – С. 499.

²⁴⁴ Петров В. Модернизация начинается с культуры // Российская газета. – 2010. – 28 июля. – С. 2.

В. Б. Пастухов называет это победой деревенской культуры (или бескультурья) над городом²⁴⁵.

Если государство попытается ограничить перечисленные права населения, то последнее будет возмущено этим больше, чем лишением его свободы массовой информации или права объединяться в профсоюзы. Это вызовет такую же волну возмущения, как меры М. С. Горбачева по ограничению пьянства, которое население также считает своим естественным правом. Ограничить его не решался даже И. В. Сталин, зная, что за такие действия население может восстать даже против него.

6.2. Меры по поддержанию порядка

Правовое государство является демократическим. Здесь люди принимают участие в принятии законов (в том числе через своих представителей) и принимают участие в их защите. Не люди помогают полиции, а полиция помогает людям, если они сами не справляются, поддерживать законность и общественный порядок. Полицейское государство не может рассчитывать на поддержку граждан в реализации введенных им законов. Оно вынуждено опираться при их исполнении на средства насилия (полицию, службы безопасности, армию), на карательные санкции. Российское государство в реализации своих законов опирается на огромный бюрократический аппарат, который осуществляет надзор за общественными объединениями, на полицию (иногда на внутренние войска), используемую для разгона публичных мероприятий, на которых люди требуют проведения честных выборов.

Показательным являются принятые поправки в Кодекс об административных правонарушениях РФ в июне 2012 г., непомерно поднявших планку штрафа за проведение не разрешенных бюрократией публичных мероприятий. В законе появился оригинальный состав правонарушения, который можно обозначить формулой «больше трех не собираться». Правонарушителем является человек, собравший на улице друзей, если эта группа «создает помехи движению пешеходов» (ст. 29.2-2 КоАП РФ).

Сегодня в России вновь, как в СССР, за выход на Красную площадь с протестом против политики правящей группы, можно получить 5 лет лишения свободы (ст. 212.1 УК РФ).

В феврале 2014 г. несколько граждан России совершили нарушение закона. Они открыли зонтики, находясь на Триумфальной площади. Бюрократия не давала разрешения на эти

²⁴⁵ Пастухов В. Б. Медведев и Путин: двоемыслие как альтернатива двоевластию // ПОЛИС. – 2009. – № 6. – С. 125–129.

действия, и все люди с открытыми зонтиками были задержаны органами полиции²⁴⁶.

Поддержание безопасности в полицейском государстве включает в себя принятие мер против «сходбищ и скопищ», иностранцев и путешествующих, ростовщиков и безумных, литераторов, художников, изобретателей и т. д., пишет А. В. Корнев²⁴⁷. Как уже отмечалось, особую опасность для современного полицейского государства представляют «сходбища и скопища». Литераторов и художников, по большей части, удалось купить, и они перестали представлять опасность для власти бюрократии.

Социально полезные цели (здоровье населения) полицейское государство реализует через запреты. Примерами является борьба с курением.

В полицейском государстве весь правопорядок держится только благодаря заботе органов власти, пишет А. В. Корнев²⁴⁸.

6.3. Неравенство подданных

В правовом государстве действует принцип **равенства всех перед законом**. В полицейском государстве законы пишутся для массы населения, а не для лиц, входящих в правящую группу. Сам аппарат государства может творить произвол. Нормой в борьбе с оппозицией в России стали незаконные задержания, обыски, установление прослушивающих устройств на телефоны, сбор компрометирующих материалов и привлечение к уголовной и административной ответственности, организация провокаций. Страна занимает лидирующее место в мире по коррупции. Бюрократия систематически злоупотребляет своим служебным положением при осуществлении «управляемых выборов» в органы власти.

Неопределенность норм, обращенных к должностным лицам, позволяет им творить произвол, выводит их из-под действия закона, правовых ограничений. Законодательство полицейского государства старается вывести охраняемых им чиновников из-под юридической ответственности за посягательства на права человека и гражданина. Сегодня государство, его должностные лица организованно преследуют недозволенную оппозицию, ограничивает ее конституционные права свободно распространять свои идеи, объединяться и действовать совместно, проводить свои публичные акции, свободно участвовать в выборах.

²⁴⁶ На Манежной площади задержали людей с зонтиками. – URL: <http://polit.ru/news/2014/02/08/zonty/> (дата обращения: 09.02.2013).

²⁴⁷ Корнев А. В. Полицейское государство: идеи и практика. – М.: Академия управления МВД России, 1998. – С. 16.

²⁴⁸ Там же. С. 7.

Перед лицом всемогущей вне- и надзаконной администрации индивид бесправен, писал В. М. Гессен. Он является объектом власти, но не субъектом права, подданным, но не гражданином²⁴⁹.

6.4. Тип правового регулирования

В правовом государстве действует **общедозволительный тип правового регулирования для граждан** и разрешительный для государственных органов, государственных служащих и иных должностных лиц. В России всё наоборот. Вместо конституционных свобод с помощью законодательства подданным позволено с разрешения чиновников осуществить то или иное свое право. Государственный аппарат, наоборот, волен присваивать себе всё новые и новые полномочия, не предусмотренные в Конституции РФ. Особенно это касается Президента РФ (смотри об этом подробнее разд. 2, гл. 4).

Отличительной чертой полицейского государства, по В. М. Гессену, является неимоверная многопредметность административной деятельности²⁵⁰. Российское государство, ссылаясь на необходимость обеспечить общественное благо, «сует свой нос» во все сферы общественной жизни. Как уже отмечалось, многочисленные запреты приводят к тому, что жить, не нарушая никаких норм, очень трудно. В этих условиях частные лица попадают в полную зависимость от благоусмотрения администрации²⁵¹. Она может привлечь человека к ответственности, а может не обратить на правонарушение внимания.

Для того чтобы урегулировать все поведение подданных, полицейское государство создает «путину норм»²⁵². Федеральное Собрание с гордостью отчитывается о сотнях законов, которые она принимает в течение года. Правительство, министерства молча издают тысячи подзаконных актов. Фридрих Великий говорил: «Народу, как больному ребенку, следует указывать, что ему есть и пить»²⁵³.

«Полицейзм» есть замысел построить и «регулярно сочинять» всю жизнь народа и страны, всю жизнь каждого отдельного обывателя ради его собственной и ради «общей пользы» и «общего блага». Полицейский пафос есть пафос учредительный, и попечительный учредить полагается не меньше, чем всеобщее благо.

²⁴⁹ Гессен В. М. Основы конституционного права. – Петроград, 1918. – С. 13.

²⁵⁰ Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву ...

²⁵¹ Корнев А. В. Указ. соч. С. 7.

²⁵² Общая теория права и государства ... С. 363.

²⁵³ Корнев А. В. Указ. соч. С. 9.

денствие и благополучие, даже попросту блаженство»²⁵⁴. Это стремление «регулярно сочинять» всю жизнь народа сегодня особенно ярко проявляется в законодательстве о запрете курения, о защите норм морали, о едином учебнике по истории России для школ.

«...Вечная опека правительственных учреждений является совершенно невыносимой для сколько-нибудь независимых, предприимчивых людей», – пишет А. В. Корнев²⁵⁵. В современной России они просто выезжают из страны для реализации своих способностей и планов.

«Полицейское государство не терпит либерализма не только экономического, но и политического», – отмечается в учебнике²⁵⁶. Российское государство сегодня отказалось от идей либерализма и откровенно взяло курс на возврат к старым традициям авторитаризма и тоталитаризма в политике. В меньшей степени это проявляется в экономике.

Обыватель, проявляющий самостоятельность, рассматривается полицейским государством как опасный противник. Оно стремится его обезвредить²⁵⁷. Как на своих врагов смотрит современное Российское государство на не дозволенную ему оппозицию.

6.5. Централизация управления страной

Р. А. Лубский пишет, что полицейское государство стремится к **централизации** управления, созданию единой системы учреждений, однообразному административному делению и детальной регламентации законом устройства и деятельности органов управления²⁵⁸. Как уже отмечалось, имперское руководство России пытается навязать единый порядок управления всеми провинциями, не обращая внимание на специфику регионов.

6.6. Стремление к самоизоляции

В учебном пособии отмечается: «Полицейские государства всегда проявляли ярко выраженную тенденцию к **самоизоляции**, к враждебности по отношению к другим государствам и культурам. Отстаивание самобытности, непременно «особого пути» всегда имеет и плохо скрытый политический подтекст. Власти предр-

²⁵⁴ Фроловский Г. Пути русского богословия. Вильнюс, 1990. – С. 83.

²⁵⁵ Корнев А. В. Указ. соч. С. 5.

²⁵⁶ Общая теория права и государства ... С. 366–367.

²⁵⁷ Корнев А. В. Указ. соч. С. 16.

²⁵⁸ Лубский Р. А. Традиции полицейского государства в России как воплощение идеи общей пользы во имя общего блага // Философия права. – 2012. – № 2. – С. 89.

жащие в полицейском государстве более всего озабочены тем, что будут заимствованы некие политические, правовые, экономические модели, которые обнаружат несостоятельность их собственных, поскольку они выдаются за истину в последней инстанции. Мощная пропагандистская машина призвана создавать иллюзии счастья и благоденствия, чего нет и не может быть при ином политическом и экономическом строе. И эта ложь рано или поздно становится слишком очевидной»²⁵⁹. Стремление к изоляции от развитых демократических стран скрытно присутствовало со времени прихода к власти нынешнего Правителя. Оно стало демонстративно очевидным после взятия Крыма.

6.7. Причины и условия формирования полицейского государства

Подмена правового государства полицейским облегчается тем, что большинство населения России не понимает разницы между ними. Поэтому идея «диктатуры закона» воспринимается как основа теории правового государства.

Большинство населения не возражает против строительства в России полицейского государства, поскольку его социальные ориентиры, как пишет А. В. Корнев, выглядят вполне привлекательно²⁶⁰.

Правовое государство могут построить свободные, рационально мыслящие и ответственные люди. Неорганизованное, привыкшее к государственной опеке население в России не способно к самостоятельному поддержанию порядка в стране. Оно нуждается в заботе о нем со стороны полицейского государства.

Правовое государство возникает на этапе развития общества, способного на самоуправление. Полицейское – когда население надо тянуть к модернизации: принуждать к чистоте, к новым, рациональным правилам жизни.

Конечно, идеальным полицейским государством является тоталитарное государство. Россия пока не может его восстановить.

Итак, в Основной закон России следует записать: «Под прикрытием строительства правового государства Россия стремится создать полицейское государство».

²⁵⁹ Общая теория права и государства ... С. 367.

²⁶⁰ Корнев А. В. Указ. соч. С. 6.

ГЛАВА 2

Отношение российского административного государства к отдельным правам человека и подданного

Предметом исследования в данной главе будут только социально-экономические, личные и культурные права человека и подданного. Состояние дел с политическими правами было рассмотрено в главе «Политический режим» (разд. 2, гл. 3).

§ 1. Право подданного на заботу о нем со стороны государства

Выше, в разд. 2, было показано, что Россия является административным, патерналистским государством. Из этого вытекает его особое отношение к населению страны.

Российскому административному государству нужны здоровые люди, способные к производительному труду и обороне его границ. Не следует забывать, что общество является питательной средой для существования бюрократического государства, и желательно, чтобы эта питательная среда была удовлетворена, могла кормить государственный аппарат долгие годы. Поэтому основу системы прав и свобод в России составляют социально-экономические права. Государство старается гарантировать людям условия жизни, позволяющие им воспроизводить свою рабочую силу, повышать свое образование, обеспечивающее рост производительности труда. Оно заботится о размножении населения, о росте потомства. По мере возможности оно ограничивает эксплуатацию труда, заботится о здоровье и отдыхе населения.

Государство относится к человеку как к маленькому **ребенку**. Оно отнимает у людей с помощью налогов, монопольных цен на товары и услуги производимый ими продукт и само распределяет его на содержание школ, медицинских и культурных учреждений. Создается видимость бесплатности этих благ для потребителя. С человека снимается ответственность за свою судьбу. Тем более, от него не требуют принимать решений, касающихся судьбы всей страны.

Для того чтобы человек мог трудиться на благо своего государства, его стараются освободить от домашних хлопот. Родители освобождаются от воспитания детей. Этим занимается государство (муниципалитеты) в яслях, детских садах и школах. Это похоже на то, как курицу на птицефабриках освобождают от заботы о своих цыплятах. Снесенное яичко помещают в инкубатор. Цыплята со-

держатся в специальных вольерах. Государство заинтересовано в повышении поголовья населения.

В условиях, когда население неорганизованно и не способно защищать свои экономические права, естественно, государство определяет меру заботы о человеке.

За 70 лет советской власти люди потеряли способность к самостоятельной жизни («эффект зоопарка»). Их превратили в «домашних животных», которые не могут без государства найти источники для существования, не умеют защищаться, не способны прогнозировать будущее. Главной ценностью для них стало право на социальную помощь со стороны государства и освобождение от оплаты получаемых благ (образования, медицинской помощи, коммунальных услуг), а не право самостоятельно обеспечивать свое благосостояние (право на предпринимательство и право на труд) и отстаивать свои права (политические права, право на забастовку).

Административные государства часто поддерживают распространение в обществе «философии свиньи»¹. Здесь человек вполне доволен своим государством, если его **благосостояние растет**. Как домашнее животное, он не требует ни свободы от государственного вмешательства в его личную жизнь, ни, тем более, политических прав.

Государство, с помощью социально-экономических прав, как бы **прикармливает население**, делает его «ручным», «одомашнивает». Чиновники откровенно заявляют, что они проявляют заботу о людях для того, чтобы они больше доверяли им (государству)².

Перераспределяя общественный продукт между разными группами населения, государство **подкупает отдельные группы**, формирует отряд своих сторонников.

Раздача милостей материального характера Правителем России является важнейшим направлением его политики по поддержанию имиджа заботливого «отца народа». Когда-то царь раздавал подарки подданным, выезжая на богомолье. Сегодня почти каждая поездка Правителя в провинцию сопровождается раздачей благ неимущему населению (кому-то новый дом, кому-то водопровод в село и т. д.). Правитель издает именные указы, раздающие права-привилегии для подданных (например, майские указы 2012 г.)³. Ес-

¹ Jean-Philippe Beja The massacre's long shadow // Journal of Democracy. – 2009. – July. – Vol. 20, № 3. – P. 7.

² Омский губернатор защищает // Российская газета. – 2009. – 2 апреля. – С. 10.

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2334 и др.

тественно, как всегда водилось на Руси⁴, взамен он надеется получить от подданных сыновнюю покорность и любовь.

Административные государства, подавляющие частную инициативу, как правило, имеют низкую производительность труда. Кроме того, для них характерен распределительный тип экономики, при которой государство сначала отнимает у всех произведенный продукт, а затем распределяет его по воле чиновников. Это не способствует росту достатка и самостоятельности населения. Оно **постоянно нуждается в защите** своих прав со стороны государства, выступающего в роли кормильца. Бедное население можно купить достаточно дешево, за счет мизерных подачек.

Россия обладает колоссальными **природными богатствами**. Государство в состоянии содержать за счет природной ренты значительные группы населения (пенсионеров, бюджетников, студентов, детей). Они являются естественными носителями патерналистской идеологии. При этом судьба новой правящей группы России зависит от цены на нефть, которая до 2013 г. позволяла обеспечивать увеличение размеров благотворительных раздач.

Необходимо отметить, что **реклама государством своей заботы о населении не соответствует его реальной деятельности**. Защита социальных прав часто похожа на подачу копейки нищему на паперти. Установленная сегодня в России минимальная заработная плата и минимальные пенсии ниже прожиточного минимума. Уровень медицинского обслуживания в государственных и муниципальных учреждениях, уровень образования (особенно в сельских школах) достаточно низки. Значительная часть населения имеет доход ниже прожиточного уровня, т. е. относится к категории бедных.

Пытаясь показать себя отцом-покровителем, государство должно **хитрить**, осуществляя свою социальную политику. Оно, с одной стороны, принимает решения о предоставлении каких-то благ населению, а с другой стороны, принимает меры, чтобы эти блага не дать или отнять их под каким-то предлогом назад.

Например, государство постоянно увеличивает размер пенсий и заработную плату бюджетникам (врачам, учителям, работникам правоохранительной сферы, судьям), но одновременно поддерживает высокую инфляцию в стране, позволяющую обесценить выдаваемые деньги.

В. Зорькин вынужден признать непоследовательность и противоречивость государственной социальной политики⁵.

⁴ История политических учений. – Вып. 2. – М.: Юристъ, 1996. – С. 227–250.

⁵ Зорькин В. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное Конституционное Обозрение. – 2008. – № 1 (62). – С. 49.

Широко разрекламированные органами пропаганды меры по поддержке уровня жизни населения (принятие соответствующих законов) **не всегда исполняются на деле**. Наиболее активные люди через суды (доходят до Европейского суда по правам человека) «выбивают» предоставленные им законом блага. Пассивные добровольно отказываются от предоставленных прав.

Чтобы снизить свою ответственность за бедность населения, имперская элита перекладывает **обязанности социальной поддержки** населения на органы **власти провинций**, которые не имеют достаточных финансовых средств для осуществления этой поддержки (ФЗ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ). Недовольство населения по поводу уменьшения социальной поддержки направляется на региональное начальство, а не на Президента и московских чиновников.

В социальной области «сложилась устойчивая практика невыполнения федеральными и региональными органами власти своих обязательств перед гражданами», – отмечает Э. С. Юсубов⁶.

При отсутствии общественного контроля значительная часть средств, выделяемых на социальные нужды, **расхищается** бюрократией и ее клиентелой или **тратится неэффективно**.

Закрепленное в Конституции РФ социальное государство (ст. 7), понимается большинством как **патерналистское государство**.

В Основном законе России следует записать: «Для обеспечения своих интересов административное государство дарует подданным определенный уровень социально-экономических прав».

§ 2. Право частной собственности и право на предпринимательство

В разд. 2 (Гл. 2. Общественный и государственный строй современной России. § 2) была дана характеристика экономического строя современной России, на основе которого возникают экономические права подданных. Здесь придется повторить ряд положений, изложенных ранее.

Высказывается мнение, что Россия уже перешла от административной модели государства к частнособственнической. Автор считает, что это не так.

Для **идеального буржуазного государства** характерны неприкосновенная частная собственность и свобода предпринимательства.

⁶ Юсубов Э. С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 38.

Наиболее ярко декларирует эти принципы французская Декларация прав человека и гражданина 26 августа 1789 г. Она заявляла, что «собственность есть право неприкосновенное и священное» (ст. 17)⁷. Свобода предпринимательской деятельности являлась частью закрепленной в Декларации свободы делать все, что не приносит вреда другому (ст. 1, 2, 4).

Политической гарантией для защиты прав предпринимателей в буржуазном государстве является усиление парламента и ограничение власти главы государства, обычно представлявшего интересы государственной бюрократии. Введение разделения властей позволяет парламенту принимать законы, защищающие экономические права частных собственников, ограничивающие их налоговую эксплуатацию со стороны бюрократии. Суд, выведенный из подчинения бюрократии, опирающийся на законы, также является инструментом защиты частной собственности и свободы предпринимательства. Правительство в условиях конституционного строя реализует законы, а не волю главы государства и класса бюрократии.

В России класс предпринимателей еще слаб. Господствующее положение занимает бюрократия. **Буржуазия, особенно крупная, является ее клиентелой.** Бюрократия в административном обществе допускает только условную частную собственность. Управляемые могут распоряжаться, владеть и пользоваться какими-то благами, пока на это есть воля высшей бюрократии, в том числе Правителя. Предпринимательство также может допускаться в качестве средства развития экономики и для увеличения богатства административного государства, являющегося коллективным представителем бюрократии. Такого рода отношения возникли еще в Древнем мире и характерны для стран Востока (азиатский способ производства). Они поддерживаются и в современной России.

Конституция РФ создает условия для существования такого рода отношений. Она не признает частную собственность естественным и неотъемлемым правом человека, а только **допускает ее существование** наравне с государственной и муниципальной собственностью (ст. 8, 9, 35, 36). Статья 18 Конституции Кувейта (1962 г.) гласит: «Частная собственность нерушима (неприкосновенна)⁸. Авторы российской Конституции такое написать не решились.

⁷ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. – М. : Зерцало, 1999. – С. 52.

⁸ Конституции стран Азии : в 3 т. – Т. 1 : Западная Азия. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Норма, 2010. – С. 358.

Частную собственность в странах Востока, пишет Е. Т. Гайдар, государство терпит, но не более. «Они всегда под подозрением, под жестким контролем и опекой всевидящего государственного аппарата»⁹.

Отечественный законодатель отказался от доминирования частной собственности и закрепления ограничения размеров государственной собственности, что предлагалось в некоторых проектах¹⁰.

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

Как было показано выше, в России **нет политических и экономических гарантий** для отстаивания буржуазией своих экономических прав. Федеральное Собрание и суды подконтрольны Правителю, представляющему в первую очередь интересы бюрократии. При редистрибутивной экономике, где административное государство является самым крупным хозяйственным субъектом, сосредоточивающим в своих руках огромные материальные богатства, может развиваться только клиентистская буржуазия. Она накапливает свои богатства не за счет предпринимательской деятельности, а за счет перераспределительной политики, осуществляемой ее патронами.

Рост цен на полезные ископаемые, экспортируемые Россией за рубеж, позволил стране выйти из экономического кризиса. Правящая бюрократия больше не нуждается в финансовой поддержке со стороны стран Запада, поддержки собственной буржуазии и в основном отказалась от либеральной идеологии. Население, после приватизации и роста имущественного расслоения в стране, также разочаровалось в волшебной силе рыночного капитализма и не может быть социальной опорой для конституционного ограничения государственной власти. Наоборот, в сознании большинства восстановлены консервативные идеи патерналистского государства, которое должно заботиться о всех, перераспределять блага, отнимая их у частных собственников и передавая бедным. Надежды на будущее у людей связываются не с развитием предпринимательства, а с Вождем, который должен ограничивать права богатых и заботиться о своих бедных подданных. Российскому административному обществу всегда были чужды идеи индивидуализма,

⁹ Гайдар Е. Т. Сочинение : в 2 т. – Т. 1. – С. 14.

¹⁰ Алексеев С. С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. – М. : Юристь, 1997. – С. 89, 96, 105.

частной собственности. Большинство считает, что государство должно быть главным собственником общественных благ. Люди добровольно, без давления со стороны авторитарного государства, отказываются от использования своих прав на предпринимательство. В Европе буржуазные революции, которые привели к возникновению конституционализма, были поддержаны массами городского и сельского населения. В России большинство враждебно смотрит на предпринимателей и поддерживает государственную политику бюрократии на ограничение их прав.

Природная рента, за счет которой живет сегодня российское общество и государство, присваивается в основном государством, его бюрократией через компании, находящиеся под их контролем, а также посредством налогов и таможенных сборов. В стране возникла экономическая основа для **восстановления феодально-бюрократических отношений**. Правитель и высшая бюрократия распределяют изъятые у общества богатства в виде бенефиций между лично преданными им людьми: клиентистской буржуазией и нижестоящими чиновниками. Блага, полученные в виде бенефиций, естественно имеют характер условной, а не полной частной собственности. Исключительные (привилегированные) права на занятие предпринимательством в виде бенефиций также связаны с личными обязательствами предпринимателей перед сюзереном. Получатели бенефиций имеют возможность безнаказанно нарушать существующие законы и извлекать из этого колоссальные прибыли. Но если они попадают в немилость или их сюзерен лишается власти, то они могут лишиться не только имущества, но и свободы.

Так случилось с рядом крупных предпринимателей (Б. Березовский, М. Ходорковский), которые получили бенефиции от первого Правительства новой России и не смогли продлить свое право на них у пришедшего к власти нового Правительства.

После смены губернатора в Челябинской области, новое руководство региона начало пересматривать и отменять ранее заключенные с предпринимателями договоры. У них отнимается ранее приватизированное имущество, которое, видимо, передадут в руки других людей, близких к новому губернатору¹¹.

Значительные потери понесли предприниматели, которые ранее опекались мэром г. Москвы.

Право собственности клиентелы государственной бюрократии, скорее всего, носит характер ограниченных вещных прав

¹¹ Власти Челябинской области готовят иски для возврата ряда объектов // Коммерсантъ-Урал. – 2010. – 16 октября. – С. 6.

и характер общей собственности их и их патронов. Видимо, можно говорить и о сервитуте патрона, т. е. права патрона пользоваться материальными благами своей клиентелы. Официальный собственник благ, являющийся клиентом, обязан допустить патрона к ограниченному пользованию своими благами. Это можно назвать личным сервитутом. Конечно, трудно определить содержание и вид их сервитута. Он определяется возможностями патрона. Блага, которыми обладает клиент, имеют явные обременения. Время от времени клиентелы пытается вывести свои ценности из-под этого обременения, например путем вывода денег за границу (часто в офшоры). Вывод ценностей из России почти равен снятию с них обременений, связанных с верховным правом Правителя на все имущество, находящееся на территории страны, где он властвует. Конечно, остается личная зависимость клиентелы от Правителя России. Он может каждого из них лишить свободы, как М. Ходорковского или В. Евтушенкова. Но имущество он может отнять только то, что осталось на территории России. В связи с этим капитал утекает из России.

Может быть, правильной было бы определять правовое положение имущества российских олигархов как право на имущество, даваемое на период правления их сюзерена. При смене Правителя, они должны заключать новый договор о праве на свое имущество в России с новым Правителем.

Степень свободы частной собственности на разных этапах развития феодализма в разных странах была различной¹².

За годы реформ в России предприниматели не смогли окрепнуть и объединиться. Они **не сумели создать собственных сильных политических партий**, выражающих их общие интересы. Клиентистская буржуазия, занимающая большое количество мест в Государственной Думе и в Совете Федерации, реализует только свои частные интересы и зависит от своих покровителей среди высшей бюрократии. В связи с этим, Федеральное Собрание России осуществляет правотворчество не в целях обеспечения действия норм Конституции РФ, а для их нейтрализации. Предприниматели не могут самостоятельно, через свой парламент, закрепить в законе свои интересы. С такой Думой и с такими законами в России нельзя быть спокойным ни за какую собственность, отмечают предприниматели¹³.

¹² История средних веков : в 2 т. – Т. I. Учебник для вузов по специальности «История». – М. : Высшая школа, 1990. – С. 84.

¹³ Вы за какую собственность спокойны? // Коммерсантъ. – 2004. – № 138. – С. 3.

В период перехода к капитализму в некоторых странах Европы возникало такое явление, как **бонапартизм**. Правитель при бонапартистском режиме, в отличие от советского диктатора, не стремится уничтожить частную собственность и предпринимательство, он понимает их необходимость для развития страны. Но реализация прав предпринимателей здесь полностью зависит от усмотрения главы государства и его чиновников. Правитель как бы жалуется экономические свободы своим подданным при условии их послушания его воле. Если предприниматель попал в немилость к Правителю или его бюрократии, то ему бесполезно искать защиты в суде. По всей видимости, Россия сегодня также находится на этапе бонапартизма. В сложившейся экономической, социальной и политической обстановке предприниматели еще столь слабы, что вынуждены искать защиты своих конституционных прав у главы государства и его бюрократии. Политическая оппозиция, которая сегодня представлена в Государственной Думе (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»), носит левый характер. В случае ее победы на выборах стране грозит возврат к классическому административному обществу с еще большими ограничениями прав предпринимателей.

Правовое положение предпринимателей в современной России можно сравнить с положением третьего сословия в Пруссии периода просвещенного абсолютизма. Экономическая политика Правителя России в начале XXI в. похожа на политику Фридрих II (1740–1789). В стране произошло упрочение государственных финансов, судопроизводства, ослаблены внутригосударственные феодально-бюрократические ограничения¹⁴. Исследователи отмечают, что указанные реформы не подорвали устойчивое феодально-бюрократическое общество Пруссии, но способствовали началу буржуазного по своему характеру процесса модернизации страны¹⁵. То же самое можно сказать о современной России. Она сохраняет основы доконституционной власти бюрократии, но встала на путь развития капитализма.

Первейшим итогом буржуазной революции всегда является **ограничение правителя и его бюрократии произвольно взимать налоги с населения**. Только само общество через парламент может решить вопрос о выделении государству средств для решения каких-то общественных проблем. Основной конституционный принцип гласит: «Нет налогов без представительства»¹⁶.

¹⁴ История государства и права зарубежных стран : учебник для вузов : в 2 т. – Т. II : Современная эпоха. – М. : Норма, 2005. – С. 240.

¹⁵ Там же. С. 241.

¹⁶ Там же. С. 244.

Статья 14 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. указывает: «Все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимо государственного обложения, свободно давать согласие на его взимание, следить за его расходованием и определять его долевым размер, основание, порядок и продолжительность взимания». «В результате многовековой борьбы конституции практически всех государств закрепили за парламентом исключительное право устанавливать налоги»¹⁷.

Конституция РФ декларировала, что налог может быть установлен только законом, принятым парламентом (ст. 57). Однако сегодня государственная бюрократия нашла способы обхода конституционного требования. Федеральное Собрание страны, как уже отмечалось, было поставлено под контроль Правителя и его администрации. Оно послушно штампует требования Правителя по взиманию с населения тех или иных налогов и сборов. Предусмотренная конституцией политико-правовая гарантия неприкосновенности частной собственности потеряла свое значение.

В Англии уже в конце XVII в. король вынужден был просить парламент выделить ему деньги на решение тех или иных задач и с этой целью ввести какие-то налоги.

В современной России, наоборот, общество предпринимателей просит Правителя и его правительство снизить бремя налогов (не вводить новый налог), поскольку государство мобилизовало в своих руках такие огромные суммы, что не знает, где их наиболее безопасно разместить (как эффективно потратить). В соответствии с традициями монархического государства предприниматели вынуждены обращаться к главе государства и его правительству с нижайшими просьбами учесть в законах их интересы. Часто их всеподданнейшие обращения игнорируются¹⁸. Иногда Правитель, для того чтобы показать то низкое положение, которое занимают крупные предприниматели, может долгое время отказывать в приеме их делегаций.

Российская бюрократия творчески подходит к решению задачи **изъятия собственности** у предпринимателей в обход ст. 57 Конституции РФ.

Например, Федеральная таможенная служба в 2007 г. своим приказом, без предупреждения перевозчиков, изменила порядок оформления порожних контейнеров, перевозимых через границу. В результате каждая компания-перевозчик вы-

¹⁷ Баренбойм П., Лафитский В., Мау В. Конституционная экономика для вузов. – М. : Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. – С. 65.

¹⁸ Минфину мало 10 % // Коммерсантъ. – 2008. – 21 марта. – С. 2.

нуждена была заплатить государству в 2008 г. дополнительно несколько миллионов долларов¹⁹.

Федеральное Собрание с подачи Правительства принимает **неясные нормы** налогового законодательства. Содержание этих норм по своему усмотрению определяет правоприменитель. Это привело к тому, что привлечение к юридической ответственности за налоговые правонарушения стало основным средством отъема имущества у собственников в пользу государства и патронируемых его чиновниками предпринимателей. Компания предпринимателя, попавшего в «черный список», проверяется с пристрастием. Претензии предъявляются за неуплату налогов 2–3-летней давности, которое выявляется при повторных проверках. То, что считалось оптимизацией налогообложения и признавалось законным, вдруг объявляется уголовным преступлением. Исследователи отмечают, что некоторые положения налогового законодательства фактически ликвидируют декларируемую презумпцию невиновности налогоплательщика (ч. 6 ст. 108 НК РФ) и он сам вынужден доказывать в суде свою невиновность²⁰.

Список крупных компаний, которые были разорены с помощью предъявления им претензий за неуплату налогов, растет. Полностью была уничтожена самая крупная в стране нефтяная компания ЮКОС. Ее активы были поделены среди компаний, патронируемых высшими должностными лицами страны²¹. Налоговые претензии к компании «Руснефть» привели к поглощению ее предпринимателем, близким к правящей в стране группе²². Все это говорит о том, что в России продолжают действовать не нормы конституции, а феодальное право сильного. Хорошо рисует ситуацию в стране фраза одного из аудиторских заключений: «Мы подготовили заключение, основываясь на положениях действующего российского законодательства. Предупреждаем, что это не гарантирует

¹⁹ Екимовский А. Российские контейнеры обложили на границе // Коммерсантъ. – 2008. – 15 февраля. – С. 11.

²⁰ Рубченко М. Кудрин Джекил и Кудрин Хайд // Эксперт. – 2005. – № 57. – С. 16.

²¹ Владимиру Путину дали честное словцакое. Активы ЮКОСа достанутся «Газпрому» // Коммерсантъ. – 2007. – 3 мая. – С. 2; Ребров Д. и др. «Роснефть» получила кредитную скидку // Коммерсантъ. – 2007. – 22 февраля. – С. 9; Ребров Д., Плешанова О. Прощальный подарок ЮКОСа // Коммерсантъ. – 2007. – 20 сентября. – С. 1, 9.

²² Ребров Д., Плешанова О. Налоговики берут «Руснефть» под контроль // Коммерсантъ. – 2007. – 21 июня. – С. 9.

вас от претензий со стороны российских налоговых и правоохранительных органов»²³.

Конституция РФ запрещает прямо отнимать имущество у их владельцев без предварительной компенсации (ч. 3 ст. 35). Бюрократия формально не нарушает это положение. Она **посягает на права частного собственника** и предпринимателя не прямо, а **путем обходных маневров**. Подобно Остапу Бендеру, государственная бюрократия придумала тысячу приемов законного отъема имущества у собственника.

Например, природоохранные органы вдруг обнаруживают у частных нефтяных и газовых компаний серьезные нарушения правил пользования природными ресурсами. К делу подключается прокуратура. У собственника грозят отнять лицензию на добычу полезных ископаемых. В результате проведения комплекса таких мероприятий компания Sakhalin Energy согласилась уступить половину пакета своих акций по заниженной цене «Газпрому»²⁴. После осуществления принудительных сделок все претензии государственных органов к компании были сняты. Проблемы с добычей газа на Ковыктинском газоконденсатном месторождении возникли у ТНК-ВР, которая, в конечном счете, была поглощена «Роснефтью». Прокуратура пригрозила отнять у компании лицензию на добычу газа, так как она добывает его меньше, чем предусмотрено. Но добывать больше она не может, поскольку «Газпром» отказывается принимать добытый газ в газопровод, монопольным владельцем которого он является²⁵. Частные собственники вынуждены были продать государственной компании «Рособоронэкспорт» по цене в полтора раза ниже рыночной вертолетные заводы, поскольку они зависят от государственного заказа. Один из акционеров отказывался продавать свой пакет, пока на его родственника не возбудили уголовное дело. После этого он сдался²⁶.

Высокопоставленные сотрудники Главного управления по борьбе с организованной преступностью предложили владельцу международной торгово-промышленной компании S.P.I.,

²³ Рубченко М. Указ. соч. С. 17.

²⁴ Ребров Д. Shell дали три месяца // Коммерсантъ. – 2006. – 13 декабря. – С. 10.

²⁵ Гриб Н., Ребров Д. Государство берет сдачу // Коммерсантъ. – 2007. – 23 июня. – С. 5; Они же. Лицензионный отбор // Коммерсантъ. – 2007. – 1 июня. – С. 10.

²⁶ Тюменев В., Хазбиев А. Гринмейл национального масштаба // Эксперт. – 2008. – № 13. – С. 32–33.

производящей алкоголь, продать несколько принадлежащих ему марок. После отказа началась дискредитация хозяина в прессе, возбуждение против него уголовных дел и гражданских исков к компании. В результате у компании отобрали дочерние бренды, запретили торговать в России, а сам он эмигрировал в Латвию²⁷.

Исследователи констатируют, что в России **нет должной защиты частной собственности от посягательств на нее** со стороны других лиц и государственной бюрократии.

Эффективным способом отнятия имущества у частных собственников и ликвидации мелкого предпринимательства являются штрафы за административные проступки.

Например, штраф в 1,2 млн рублей за то, что мелкий предприниматель не уведомил одно из трех ведомств об использовании им рабочей силы 3 мигрантов, полностью уничтожил его бизнес²⁸.

Отцы-основатели российской Конституции не решились внести в нее принцип, закрепленный в ст. 5 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., который гласит: «Все, что не воспрещено законом, то дозволено». В эпоху абсолютизма и подавления личности в Европе право базировалось на принципе: «Только то дозволено, что разрешено»²⁹. Россия отчасти продолжает жить по законам средневековья. Государство устанавливает массу ограничений в пользовании правами на имущество. Заниматься предпринимательской деятельностью можно только с разрешения государства, после выдачи официального разрешения, получения лицензии на осуществлении конкретного вида деятельности. За нарушение этого правила существует уголовная ответственность (ст. 171 УК РФ). Фактически правоприменитель подменяет общедозволительный принцип регулирования предпринимательской деятельности **разрешительным**³⁰. Лишить конституционного права на предпринимательство в форме изъятия лицензии сегодня могут без суда такие административные органы, как Центральный банк России, Федеральная служба по страховому надзору, Федеральная служба по финансовым рынкам. Нарушение требований

²⁷ Куличкин В. По пьяному делу выдавливают из страны бизнесмена // Новая газета. – 2002. – № 76. – С. 11.

²⁸ Бутрин Д. Правила игры // Коммерсантъ. – 2008. – 25 марта. – С. 9.

²⁹ История государства и права зарубежных стран : учебник для вузов ... С. 164.

³⁰ Крусс В. И. Право на предпринимательскую деятельность. – М. : Юристъ, 2003. – С. 347.

лицензии рассматривается прокуратурой как уголовно наказуемое незаконное предпринимательство³¹.

На пути предпринимателя расставляется **большое число «барьеров» и «ловушек»**. Он не может не нарушить какую-либо ограничительную норму. В результате пожарник может прекратить деятельность организации, ссылаясь на нарушение в помещении норм пожарной безопасности³². Главный санитарный врач страны запрещает реализовывать все закупленное в Грузии и Молдавии вино только потому, что одна из партий оказалась некачественной (или Правительство начал торговую войну с соседями). Исследователи отмечают, что процесс утверждения частной собственности не может считаться завершенным, пока сохраняются столь сильные, как сегодня, рычаги административного регулирования экономики³³. Очевидно, что Российское государство не только не гарантирует конституционной незыблемости частной собственности, но само является самым опасным ее врагом.

По показателям качества институтов, ответственных за защиту контрактов и прав собственности, Россия в 2008 г. находилась в нижней части мирового рейтинга. «К примеру, по уровню доверия судам, по качеству бюрократического аппарата и по последовательности и предсказуемости интерпретации законодательства Россия отстает не только от стран Западной Европы и стран – членов ОЭСР, но и от таких стран – членов СНГ, как Казахстан, Беларусь и Украина»³⁴.

Российское государство не выполняет своей главной конституционной задачи – быть «ночным сторожем», обеспечивать неприкосновенность частной собственности от посягательств на нее. Если в 1990-х гг. предприниматели страдали от рэкета, то проблемой последних лет стало **рейдерство**³⁵. Только после того, как преступники отняли бизнес у нескольких лиц, приближенных к высшей бюрократии, государство стало принимать какие-то меры. В 2008 г. исследователи отмечали, что начало набирать обороты использование для рейдерских атак административного ресурса.

С дела ЮКОСа начался конец частного рейдерства и подъем государственного. В качестве примера эксперты при-

³¹ Соковнин А. Экс-директор «Нафты-Ульяновск» ответит за ударную добычу // Коммерсантъ. – 2008. – 3 апреля. – С. 4.

³² Пушкаря А. Пожарной команде дали отбой // Коммерсантъ. – 2008. – 18 февраля. – С. 3.

³³ Восток-Запад-Россия. – М. : Прогресс-Традиция, 2002. – С. 211–212.

³⁴ Ясин Е. Г., Юдаева К. В. Стратегия 2050 – Справится ли Россия с вызовами глобализации? – М., 2008. – С. 35–36.

³⁵ Кукол Е. Двадцать проблем инвестора // Российская газета. – 2008. – 27 февраля. – С. 5.

водят компании «Ист-Лайн», «Арбат-Престиж», «Эльдорадо» и «Тольяттиазот»³⁶.

Сегодня в стране в основном покончено с тем феодально-бюрократическим партикуляризмом, который возник в 90-х гг. XX в. Однако до сих пор региональные правители, которые похожи на удельных князей, ставят **барьеры на пути свободного перемещения товаров и услуг по территории страны**, прямо нарушая ч. 1 ст. 8 Конституции РФ.

*По некоторым данным, в Рязанской, Пензенской, Ульяновской области, в Башкирии, Татарстане, Мордовии региональные правители в 2008 г. требовали от владельцев торговых точек ограничивать неместных производителей алкогольной продукции*³⁷.

Российское законодательство и правоприменительная практика устроены так, что предприниматель сам готов отказаться от своих конституционных прав собственности и наладить с чиновниками тесные **коррупционные связи**³⁸. Коррупция является типичным способом перераспределения общественного богатства в пользу бюрократии в административном обществе.

Конституция РФ запрещает экономическую деятельность, направленную на **монополизацию и недобросовестную конкуренцию** (ч. 2 ст. 34). Она обязывает государство поддерживать конкуренцию в стране (ч. 1 ст. 8). Это не мешает высшей государственной бюрократии создавать компании-монополисты, с помощью которых природная рента перекачивается в руки административного государства и его высшей бюрократии.

*Например, государственные компании («Газпром», «Транснефть») монополизировали трубопроводный транспорт. Руководство «Газпрома» отказывается конкурирующим компаниям в приеме добытого ими газа в единую трубопроводную сеть*³⁹. *Одновременно государство запрещает частным компаниям строить собственные магистральные трубопроводы, прямо ограничивая их право на предпринимательскую деятельность.*

Председатель Счетной палаты РФ С. Степашин в 2003 г. признавал, что немало государственных организаций, наделенных уп-

³⁶ Потемкина П. Правила отъема // Компания. – 2008. – № 20. – С. 51.

³⁷ Региональный алкогольный сепаратизм // Коммерсантъ. – 2008. – 21 марта. – С. 11.

³⁸ Шарипова А. Правила игры // Коммерсантъ. – 2008. – 15 февраля. – С. 9.

³⁹ Мордюшенко О., Ребров Д. Мировое приглашение // Коммерсантъ. – 2008. – 29 января. – С. 1, 9; Мордюшенко О., Яблонский Н. «Арктикгаз» не дотянул до трубы // Коммерсантъ. – 2007. – 8 ноября. – С. 11.

равленческими функциями, сами участвуют в коммерческой деятельности и «создают дополнительные барьеры для бизнеса»⁴⁰.

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

Поддерживаемые государством монополии не могут не осуществлять недобросовестную конкуренцию, нарушая ч. 2 ст. 34 Конституции РФ. Они посягают на чужую собственность, препятствуют свободе предпринимательства.

*Государство, например, запрещает компаниям экспортировать добываемый ими газ за рубеж. В 2008 г. они вынуждены были продавать его государственному монополисту по 60 долларов за одну тысячу кубометров. «Газпром» продавал эту тысячу кубометр на экспорт уже за 390 долларов. Государство фактически осуществляет незаконный грабеж частных компаний*⁴¹.

Политика поддержки монополизации экономики неизбежно ведет к необоснованному **росту цен** на предоставляемые монополиями товары и услуги. Государство многие годы безуспешно пытается сдерживать инфляцию⁴². В ход идут нерыночные и неконституционные механизмы государственного ограничения цен, ограничения права на предпринимательство⁴³. В стране восстанавливается власть всеильной бюрократии⁴⁴. Инфляция, которая раскручивается монополиями, постоянно повышающими цены на свой продукт, создает общий неблагоприятный для предпринимательства климат не только в России, но и во всем мире. Искусственно поддерживаемая руководством России и других административных государств цена на нефть и газ сдерживает предпринимательство и экономическое развитие всего мира.

Через свои монополии государство фактически налагает на общество **новые косвенные налоги**, обходя требования ст. 57

⁴⁰ Васильченко Е. Не надо мелочиться // Российская газета. – 2003. – № 100. – С. 2.

⁴¹ Гудков А., Гриб Н. ФАС вспомнила об экономической вырубке «Газпрома» // Коммерсантъ. – 2008. – 18 марта. – С. 10.

⁴² Шаповалов А. Экономика России попала в группу рисков // Коммерсантъ. – 2007. – 19 октября. – С. 1, 2.

⁴³ Шарипова Л., Лазарев А. Регионам предписаны уговорные отношения // Коммерсантъ. – 2007. – 15 ноября. – С. 2.

⁴⁴ Чтоб сыр не выпал // Российская газета. – 2007. – 16 октября. – С. 11.

Конституции РФ об установлении их только законом. Государству проще получить дань от крупных монополий, чем собирать ее с многочисленного малоимущего населения.

Для получения дополнительных средств на строительство объектов транспортной инфраструктуры для олимпийских объектов в Сочи, государственная компания «Российские железные дороги» просто увеличила тарифы на перевозку грузов⁴⁵. Чтобы окупить строительство нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан, государство решило повысить тариф на прокачку нефти через существующие нефтепроводы, переложив на частные компании затраты на строительство государственного объекта⁴⁶.

Постоянно обращается внимание на то, что государство в России не может создать **благоприятный инвестиционный климат**.

«Согласно обследованию Всемирного банка, в сфере получения лицензий на строительство Россия в 2008 г. находилась на 163-м месте в мире, т. е. занимала одно из последних мест в рейтинге. Опросы позволяют проследить тенденцию к ухудшению условий доступа к объектам инфраструктуры. К примеру, между 2002 и 2005 гг. среднее время подключения к электрическим сетям выросло с 6 до 16 дней, а время подключения к телефонным сетям – с 14 до 20 дней⁴⁷. К 2013 г. положение улучшилось, но в связи с торговыми войнами в 2014 г. инвестиционный климат опять ухудшился.

В последние 4–5 лет государство, нарушая ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, оказывает явную **поддержку росту государственной собственности**. Не принимая никакого специального закона, оно фактически начало кампанию по национализации (огосударствлению) общественных благ. Компании, формально считающиеся частными (акционерные общества), но фактически находящиеся под контролем государства, скупают компании частных лиц⁴⁸, естественно, по заниженным ценам⁴⁹. Как уже отмечалось, государство

⁴⁵ Мироненко П., Смирнов Д., Ментюкова С. РЖД соберет олимпийский процент // Коммерсантъ. – 2008. – 19 марта. – С. 10.

⁴⁶ Ребров Д. Нефтяники уравниют в тарифах // Коммерсантъ. – 2007. – 11 декабря. – С. 10.

⁴⁷ Ясин Е. Г., Юдаева К. В. Стратегия 2050 – Справится ли Россия с вызовами глобализации? – М., 2008. – С. 35–36.

⁴⁸ Киселева Е., Черкасова М. Сергей Чемезов просит оплаты за титанический труд // Коммерсантъ. – 2008. – 2 февраля. – С. 1, 9; Самые существенные события III квартала 2005 г. // Коммерсантъ-Деньги. – 2005. – № 40. – С. 15.

⁴⁹ Черкасова М. Правила игры // Коммерсантъ. – 2007. – 27 февраля. – С. 9.

открыто осуществляет рейдерские атаки на частные предприятия⁵⁰. Открыто рассматриваются планы расширения доли государственных компаний на различных рынках.

Так, по согласованному с Президентом плану, в 2005 г. намечалось увеличить значение компании «Роснефть» на нефтяном рынке⁵¹. И этот план был выполнен. За три года эта компания переместилась с четвертого места в России по добыче нефти на первое место в стране, а по запасам нефти и газа на первое место в мире⁵².

В последние годы государство создало ряд государственных корпораций⁵³, в том числе путем скрытой национализации предприятий. Созданным государственным компаниям, в нарушение Конституции, создаются явные преимущества. Частные компании пытаются заставить себе в убыток работать на поставку продукции для государственных компаний.

Минуя всякие конкурсы, государственные монополии получают право на разработку месторождений полезных ископаемых.

Так, в феврале 2008 г. Д. Медведев приказал руководству Минприроды и Минпромэнерго подготовить постановление Правительства о передаче «Газпрому» Чаяндинского газового месторождения⁵⁴.

В то время как Федеральная налоговая служба разоряет частные компании, фактически государственная компания «Роснефть» получает налоговые льготы в виде реструктуризации задолженностей по выплате налогов⁵⁵.

В Основном законе России следует внести норму: «В России допускается условная частная собственность и условное право на предпринимательство, поддерживается монопольное положение на рынке государственных компаний».

⁵⁰ Партию для нас олицетворяет силовой блок, который возглавляет Игорь Иванович Сечин // Коммерсантъ. – 2007. – 30 ноября. – С. 13.

⁵¹ Давидов Ф. Встречный план // Компания. – 2005. – № 31. – С. 11.

⁵² Ребров Д., Скорлыгина Н. Самая нефтяная // Коммерсантъ. – 2007. – 27 апреля. – С. 9.

⁵³ Серов С. Хай-тек в одних руках // Российская газета. – 2007. – 27 сентября. – С. 1.

⁵⁴ Мордюшенко О., Ребров Д., Скорлыгина Н. «Газпром» получил месторождение в подарок // Коммерсантъ. – 2008. – 7 февраля. – С. 1.

⁵⁵ Ребров Д. Роснефть // Коммерсантъ. – 2008. – 16 января. – С. 7.

§ 3. Личные права

Личные права нацелены на то, чтобы защитить человека от государства и государственных чиновников (свобода от государства). Их называют **негативными** правами, поскольку они требуют от государства, в первую очередь, бездействия (право от ...). Российское государство признало их. Но они создают помехи чиновникам в деле по управлению обществом, поэтому нарушаются. Бюрократическое государство безразлично относится к интересам людей. Поэтому это государство не может обеспечить эффективную защиту личных прав человека.

3.1. Право на жизнь

Правитель России использует отмену смертной казни для создания себе имиджа гуманиста перед европейской общественностью. Несмотря на то что большинство подданных требует вернуть смертную казнь за совершение тяжких преступлений, он отказывается это сделать.

Обычно государства посягают на жизнь подданных, когда она им нужна для **защиты от внешнего врага**. К счастью, пока Правитель предпочитает воевать за рубежом с помощью финансовых средств и добровольцев, для которых не ценна ни своя, ни чужая жизнь.

Захват Крыма произошел без человеческих жертв, судя по всему из-за пацифистских настроений в украинской армии. Никто не хотел умирать за кусок земли.

Жизнями тысяч подданных пришлось пожертвовать в целях сохранения единства Империи в ходе войны в Чечне. **Великодержавные и имперские ценности** в России остаются выше ценности человеческой жизни. Российское законодательство не запрещает президенту страны использовать регулярную армию против собственного народа (национальных или демократических движений). Прецедент с бомбардировкой Грозного, в результате которой город был полностью превращен в руины, под которыми погибли оставшиеся там люди, показал, что в случае организованного мятежа против власти Правителя он не остановится ни перед чем, не пожалеет ни стариков, ни инвалидов.

В ответ на имперскую политику сепаратисты устраивают **террористические акты**. Государство не может защитить мирных людей от террора.

На территории Дагестана на протяжении ряда лет систематически убивают сотрудников правоохранительных органов. В ответ они убивают предполагаемых террористов

(якобы при оказании сопротивления при задержании)⁵⁶. Министр внутренних дел России 8 января 2010 г. сообщил, что в 2009 г. в Дагестане было убито 153 участника бандподполья⁵⁷.

Конечно, ничего не стоит жизнь сепаратистов на Северном Кавказе. Осужденные чеченские боевики по какой-то причине «мрут в местах лишения свободы, как мухи». При проведении контртеррористических операций подозреваемые в терроризме лица почти всегда оказываются убитыми.

Уполномоченный по правам человека в России отмечает, что общепринятой стала практика не брать в плен лиц, оказывающих вооруженное сопротивление работникам полиции. Всех убитых в результате спецоперации объявляют бандитами. Следствие и суд не проводятся⁵⁸.

Есть подозрение, что государство только на словах отказалось от применения смертной казни за преступления, а на деле продолжает убивать людей, только не по приговору суда, а по решению каких-то должностных лиц.

Риск потерять жизнь в России имеют яркие представители оппозиции, особенно пишущие журналисты.

Примером является убийство милиционерами журналиста М. Евлоева в Ингушетии⁵⁹, убийство А. Политковской.

Российское руководство не может организовать эффективную **защиту людей от преступных посягательств** на их жизнь.

В 2013 году, по данным демографической статистики, в России было убито 13,9 тыс. человек (9,7 на 100 тыс. человек населения). По данным Следственного комитета России, раскрываемость убийств и покушений на убийство, совершённых за 2013 г., составила около 88 %⁶⁰.

Это связано не только с процессами развития самого общества, но и с политической безответственностью правящей олигархии перед населением. Органы внутренних дел и другие спецслужбы в России традиционно нацелены на охрану бюрократического строя (разгоны мирных демонстраций), власти правящей группы (слежка

⁵⁶ Лексаков А. Громкие теракты Дагестана 2010–2011 годов // Коммерсантъ. – 2011. – 28 июня. – С. 3; Рыбина Ю. На боевиков ни каких сил не хватает // Коммерсантъ. – 2011. – 28 июня. – С. 3.

⁵⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год. – URL: <http://www.rg.ru/2011/05/13/doklad-lukin-dok.html> (дата обращения: 10.06.2012).

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Судьи обиделись // Эксперт. – 2010. – № 12. – С. 12.

⁶⁰ Убийства в России. – URL: [http://newsruss.ru/doc/index.php/...](http://newsruss.ru/doc/index.php/) (дата обращения: 24.04.2014).

и репрессии против оппозиции), а не на защиту прав человека и гражданина.

Наибольшую ценность в России имеет жизнь высокопоставленных чиновников. Для ее охраны принимают особые меры. Должностные лица высокого ранга обеспечены охраной за счет государства, живут в охраняемых домах, ездят на охраняемых автомобилях. Спецслужбы могут гордиться тем, что ни один высокопоставленный чиновник за последние годы не стал жертвой террористического акта. Террористам приходится довольствоваться убийством рядовых россиян.

Тысячи людей гибнет **на дорогах** в результате аварий, связанных с нарушением правил дорожного движения. Вина в этом не только самих водителей, но и органов власти, не уделяющих должного внимания организации дорожного движения.

Огромное число людей погибает в результате **болезней**. Российское государство не уделяет должного внимания развитию здравоохранения в стране. Расходы на армию растут быстрее расходов на медицинское обслуживание населения.

Часто люди гибнут не по чьему-то злему умыслу, а в результате **халатности**.

18 августа 2014 г. А. Чечикову стало плохо в самолете, летевшем из Барселоны в Челябинск. Командир корабля принял решение приземлиться в ближайшем аэропорту, в Шереметьево в Москве. В аэропорту у бригады медиков в дефибриляторе оказалась неработающая батарейка. Они не смогли оказать помощь пациенту. Вызванная из города бригада скорой помощи приехала поздно. Врачи говорят, что их не пускали на летное поле. Когда они приблизились к пациенту, он был уже мертв⁶¹.

Необходимо отметить, что люди в России **сами не ценят свою жизнь**. Высокая смертность в России в раннем возрасте связана с употреблением спиртного, курением, приемом наркотиков, отказом людей от заботы о своем здоровье.

За январь–апрель 2013 г. на транспорте и в результате иных несчастных случаев погибло 6,7 тыс. человек, от отравления алкоголем 3,7 тысячи, в результате самоубийств – 8,8 тыс. человек⁶².

Правитель выказывает свое пренебрежение к человеческой жизни **в международной политике**. Он поддерживает своих дру-

⁶¹ Главврач Шереметьева отстранен от работы. – URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1924788> (дата обращения: 29.08.2014).

⁶² Рождаемость и смертность в России. Данные Росстат за январь–май 2013 года. – URL: <http://www.rusfact.ru/node/10657> (дата обращения: 24.04.2014).

зей-диктаторов, которые расправляются со своим населением в целях пожизненного удержания власти в стране.

В мае 2005 г. российское руководство поддержало расстрел войсками и полицией мирных жителей в Узбекистане, в г. Андижане. И. Каримов признал, что нашлось мало стран, кто поддержал его расправу над населением. «Лишь президент Владимир Путин, Сергей Борисович и глава МИД России господин Лавров давали верную оценку происходящим событиям»⁶³.

В январе 2007 г. российское и китайское руководство наложили вето на резолюцию ООН по осуждению военной хунты в Мьянме за расправу с монахами, которые выступили против этого режима⁶⁴.

Российское и китайское руководство создают препятствия выдаче Международному суду руководства Судана, которое обвиняется в геноциде, в ходе которого было уничтожено несколько сотен тысяч людей. Более того, суданским властям постоянно поставляется оружие.

Иллюстрацией пренебрежения к человеческим жизням является провокация и дальнейшая поддержка российским руководством гражданской войны в Украине, начавшейся в 2014 г.

Таким образом, ценность жизни человека в России невысока.

В Основном законе России следовало бы записать: «Жизнь человека в России находится в руках государства. Оно может отнять ее, если сочтет это необходимым для государственных нужд или если человек посягает на власть бюрократии в стране».

3.2. Достоинство личности

Достоинство присуще свободным людям. С глубокой древности философы рассматривали достоинство человека как признак, отличающий его от животного мира⁶⁵. Рядовые россияне **не высоко оценивают свое достоинство**. Они готовы пренебречь им, уподобляясь домашним животным, если их хорошо будут кормить.

Пониженное самоуважение ярко проявляется в отношениях между людьми. Человеку может быть за пятьдесят лет, а его все еще называют Колькой или Сашкой. Неуважительное отношение друг к другу среди детей и вовсе является нормой.

⁶³ Габуев А. Владимир Путин оправдал доверие Ислама Каримова // Коммерсантъ. – 2005. – 30 июня. – С. 5.

⁶⁴ Габуев А. Россия и Китай созерцают подавление буддийской революции // Коммерсантъ. – 2007. – 27 сентября. – С. 5.

⁶⁵ Конституционное право России : учебник. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. – С. 114–115.

В условиях нарастания идеологической борьбы между консерваторами и прогрессистами взаимные оскорбления конфликтующих сторон становятся нормой.

Насилие, унижающее человека, является обычным делом в российских семьях. Обычно оно проявляется в отношении женщин и детей. Родители часто не знают других мер воздействия на своих детей, как подзатыльник, шлепок или ремень. Стесненные бытовые и материальные условия заставляют женщин терпеть насилие со стороны мужей. Им некуда уйти из своей маленькой квартиры.

Международная доктрина прав человека говорит о **равенстве** людей в своем достоинстве (Всеобщая декларация прав человека 1948 г.). Достоинство в нашем обществе связывается, в первую очередь, с положением человека в государственной иерархии. Навысшим уважением пользуется Правитель. Люди почитают за высокую честь встречу с ним.

В административном иерархическом обществе человек готов унижаться перед начальством, но и сам унижает зависимых от него людей.

В Уставе ООН отмечается, что для поддержания человеческого достоинства необходимо широкое распространение культуры и образования среди всех людей⁶⁶. Но в иерархической России распространена **культура унижения**, а система школьного образования нацелена на воспитание покорных подданных.

В соответствии со ст. 21 Конституции России **государство обязано охранять достоинство** личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (ч. 2 ст. 17 и ст. 18 Конституции России). Но главная опасность для их достоинства исходит от самого государства.

Из года в год правозащитники констатируют повсеместную практику пыток, жестокого и унижающего достоинство обращения в правоохранительных органах России во время дознания и предварительного следствия. Они используются как средство для получения признания в совершении преступления, в выдаче доказательств совершенного преступления. Факты избияния имеют место при задержании людей⁶⁷.

«Если вы не хотите губить ваше семейство и чтобы с вами обращались, как с свиньей, то вы должны во всем признаться», – говорил Николай I декабристу И. Д. Якушкину⁶⁸. Это же правило действует и сегодня.

⁶⁶ Международное право в документах. – М., 1982. – С. 252.

⁶⁷ Права человека в регионах Российской Федерации. – М., 2004. – С. 32–43.

⁶⁸ Лебедев А. Честь. – М.: Политическая литература, 1989. – С. 5.

Нередки случаи, когда представители органов репрессий, чувствуя, что они являются безответственным высшим сословием, **просто так, для забавы унижают** подданных.

3 марта 2013 г. бойцы ОМОН МВД Сургута в масках ворвались в кафе «Халаль» и заставили находившихся там мусульман стричь себе бороды. Проверка прокуратуры ХМАО нашла нарушения и направила материал в следственный комитет (СКР). Тот состава преступления (ст. 286 УК РФ) в действиях бойцов не нашел. В возбуждении уголовного дела было отказано⁶⁹.

Уполномоченный по правам человека в 2014 г. отмечал, что **арест обвиняемого** в современной России «является инструментом давления на обвиняемого. Действительно, нельзя не признать, что содержание под стражей в заведомо некомфортных условиях следственного изолятора объективно подавляет волю обвиняемого, побуждая его порой даже вопреки своему внутреннему убеждению пойти на сделку со следствием, дать признательные показания. Тем самым задачи стороны обвинения существенно упрощаются, а искомый результат ее работы оказывается предрешен <...> нормы действующего процессуального законодательства исполняются не в полном объеме, без учета или, еще того хуже, с явным расчетом на психологический шок, который испытывает человек, внезапно вырванный из привычного жизненного уклада»⁷⁰.

В Основной закон страны следует внести норму: «Пытки в России являются частью технологии по раскрытию преступлений. Они должны производиться тайно. Пренебрежение соблюдением тайности проведения пыток наказывается по закону. Средством получения доказательств по уголовному делу является задержание и арест, содержание осужденных в тяжелых, унижающих человека условиях».

Большинство населения России жестоко и считает, что **наказание преступников должно быть связано с их унижением** и поддерживают состояние, в котором находится система, исполняющая наказания в виде лишения свободы. По оценке международных экспертов, содержание под стражей в России расценивается как пытка⁷¹. Часто места лишения свободы переполнены, в них нарушаются санитарно-гигиенические нормы. Администрация

⁶⁹ Лесовских И. Полицейские Сургута не превысили свои полномочия при стрижке бород мусульман // Коммерсантъ-Урал. – 2013. – 24 апреля. – С. 8.

⁷⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. – URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/7265-...> (дата обращения: 28.04.2014).

⁷¹ Права человека в регионах Российской Федерации ... С. 132.

мест лишения свободы не принимает должных мер по защите чести и достоинства содержащихся в местах лишения свободы от посягательств со стороны других осужденных и арестованных. Более того, одних осужденных используют для унижения достоинства других осужденных.

К унижению человеческого достоинства ведут сами условия массового содержания лиц в местах лишения свободы, невозможность отделить нарушителей порядка от нормальных людей, сексуальные меньшинства от общего контингента.

В январе 2012 г. ЕС вынес пилотное постановление по поводу массовых нарушений прав человека в России, а именно «бесчеловечных или унижающих достоинство» условий содержания заключенных в российских СИЗО. Это постановление было принято после рассмотрения 90 решений по жалобам на нарушения прав человека. В последнее время было вынесено решение по делу гр-на Ананьева, который два месяца содержался в камере площадью 15 кв. м на 13 человек, где ежедневно сокращаются ассигнования на модернизацию СИЗО⁷².

Арест больных людей является формой пытки. Их ставят перед выбором: либо даете признательные показания на себя и друзей, либо умираете в СИЗО.

Председатель Мосгорсуда О. Егорова, оспаривая претензии правозащитников, заявила, что в СИЗО г. Москвы за год 2011 г. умерло не 50, а всего 38 человек⁷³. Видимо, для нее потеря небольшая.

Значительное число российских мест лишения свободы остается в трудно доступных местах на севере или на востоке страны. Это затрудняет контроль правозащитников за содержанием заключенных в этих лагерях.

Принудительная срочная **служба в российской армии** часто построена на унижении человека с целью заставить его беспрекословно подчиняться начальству. Есть такой термин: «сломать человека». Унижение является средством подавления сопротивления лиц, не желающих выполнять приказы командиров. Средств стимулирования должного поведения нет. Люди служат не за деньги, а по принуждению, под угрозой лишения свободы.

⁷² Граждане России заслужили больше места в СИЗО // Коммерсантъ. – 2012. – 11 января. – С. 1, 3.

⁷³ Рубникович О. Здесь не решают конкретные дела // Коммерсантъ. – 2011. – 30 ноября. – С. 3.

Администрация мест лишения свободы и воинских частей по-прежнему способствуют возникновению **иерархии в коллективах служащих и осужденных**. Эта иерархия обеспечивает определенный порядок в армии и местах лишения свободы, поддерживаемый с помощью «верхов», которым позволено унижать стоящих ниже на социальной лестнице. Обычным делом является ситуация, когда первые полгода унижают призывника, а вторые полгода (став «дедом») он унижает тех, кто пришел служить на срочную службу.

О пытках в органах милиции, которые приводят к смерти задержанного, об унижении военнослужащих срочной службы говорилось в Докладе Уполномоченного по правам человека за 2010 г.⁷⁴

В Докладе Уполномоченного по правам человека за 2010 г. обращается внимание на посягательства на достоинство человека психически больных и детей, которые оказываются никем не защищены, если посягательства осуществляют их законные представители (родители или администрация мест, где находятся психически больные люди)⁷⁵.

В обычных школах детские коллективы часто выстраиваются на принципе иерархии, когда более сильные дети унижают более слабых. Учителя не имеют достаточно времени и сил для контроля поведения детей в перерыве между занятиями и, тем более, после окончания занятий.

И. Л. Петрухина обращает внимание на то, что особо остро встает вопрос о защите достоинства личности в России в тех местах, где человек оказывается «в чужой власти», т. е. становится объектом воспитания, лечения, государственного или военного управления с его чиновочтанием и строгой дисциплиной (школа, больница, тюрьма, армия, чиновничья служба)⁷⁶.

Унижает человеческое достоинство грубость, пренебрежение к человеку, волокита, очереди в кабинеты к начальству, требование собирать массу справок для получения какой-либо государственной услуги.

Повышенной защиты своего достоинства требуют **высокопоставленные чиновники**. В качестве умаления своего достоинства они рассматривают критику их деятельности журналистами и рядовыми подданными. Используя нормы, предусмат-

⁷⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год ... (дата обращения: 12.06.2012).

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий. – М., 2003. – С. 210.

ривающие защиту достоинства, они с помощью судов закрывают газеты, требуя колоссальных материальных компенсаций за причиненный им моральный ущерб.

Для поддержания своего престижа (тщеславия) высшая российская бюрократия готова развязать войну с соседями: горячую, холодную, гибридную, экономическую. Во имя его она готова разрушить экономику страны.

В Основном закон России следует внести норму: «Унижение человеческого достоинства является средством социализации людей в местах лишения свободы, в армии и других государственных учреждениях (детских домах, школах)».

3.3. Личная свобода человека

Российское государство прибегает к лишению человека свободы не так часто, как советское тоталитарное государство. Тем не менее эта мера широко применяется к **подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений**. Она удобна для следователя, у которого обвиняемый всегда под рукой, его всегда можно допросить, он наверняка не сможет воспрепятствовать следствию. Арест используется не как исключительная мера, а как типичный стимул заставить человека давать на себя обвиняющие показания. Мысли о гуманизме, о ценности человеческой свободы навряд ли вообще приходят в голову следователю. У него технологический процесс, который надо осуществить в сжатые сроки и с наименьшими трудовыми затратами.

В демократических странах суд является гарантом охраны неприкосновенности личности. В России **судебные органы подчас не отделяют себя от органов по борьбе с преступностью**. Они некритично санкционируют аресты подозреваемых и обвиняемых, исходя из презумпции того, что обвиняемый злоупотребит свободой.

Европейский суд по правам человека считает, что в России происходят злоупотребления арестами как мерой пресечения. Суд указал на неразумно длительные сроки содержания обвиняемых под стражей, а также на чрезмерное использование досудебного содержания под стражей без надлежащего обоснования. По официальной статистике, в России суды принимают решение о заключении под стражу в 90 % случаев обращения к нему и продлевает содержание в 98 %, несмотря на то что существуют иные меры пресечения⁷⁷.

«... Следственные органы и суды “по привычке” рассматривают заключение под стражу как единственную меру пре-

⁷⁷ Граждане России заслужили больше места в СИЗО ... С. 1, 3.

сечения, крайне редко утруждая себя доказыванием оснований для ее применения», – пишет Уполномоченный по правам человека России⁷⁸.

Содержание под стражей является часто **вынужденной мерой** в России, так как значительная часть правонарушителей не имеет постоянного места жительства (бродяжничает), не имеет недвижимого имущества, которое удерживало бы его на одном месте, не имеет достаточно средств, чтобы быть отпущенным под залог. У нищего ничего нет, кроме его свободы.

К неимущему населению часто невозможно применить меры наказания имущественного характера. У них нечего отнять, кроме свободы. Поэтому лишение свободы как **мера уголовного наказания** в нашей стране так популярна.

Арест до суда является довольно удобным способом отъема бизнеса у предпринимателя.

Изменения, внесенные в декабре 2009-го и апреле 2010 г. в Уголовно-процессуальный кодекс России, попробовали поставить заслон для арестов лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений экономического характера. В результате уже в 2010 г., впервые за последние годы, ощущимо сократилось количество лиц, содержащихся в следственных изоляторах. На встрече с Президентом России министр юстиции Российской Федерации доложил о сокращении их на 20 %», – сообщает Уполномоченный по правам человека России. Одновременно он констатирует, что следственные органы и суды нарушают введенные запреты⁷⁹.

Арест в России давно превращен в особый **вид наказания**, налагаемый следователем на обвиняемого с согласия суда (который, как правило, всегда солидарен со следователем), чаще всего за отказ обвиняемого давать показания против себя.

В развитых демократических странах лишение человека свободы используют для его исправления. Там стараются, чтобы он не потерял связи с семьей. В России наказание в виде лишения свободы **используют как кару**. При лишении свободы людей направляют в отдаленные местности, чтобы лишить их возможности общаться с родственниками и друзьями.

Так, П. Лебедева судили в Москве, но отправили отбывать наказание за Полярный круг. М. Ходорковского – в колонию в

⁷⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2011 год. – URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011> (дата обращения: 21.09.2014).

⁷⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год ...

*Иркутской области, С. Бахмину, у которой были малолетние дети, отправили отбывать наказание в лагерь в Мордовии*⁸⁰.

Органы власти намеренно хотят причинить людям больше страданий, показывают свою жестокость, стараются запугать людей.

Поскольку в современной России нет сильной оппозиции, которая угрожала бы власти Правителя или административному строю в целом, то государству не приходится часто прибегать к лишению свободы по политическим мотивам. Отдельных оппозиционеров стараются обвинить в совершении каких-то общеуголовных преступлений. Сроки лишения свободы также не сталинские.

Несколько месяцев тюрьмы для девушек из группы «Pussy Riot» за песенку против Путина – это, конечно, не 15 лет лишения свободы за частушку о Сталине.

Сроки содержания под стражей дифференцируются бюрократией. «Свои» в местах лишения свободы не засиживаются и выходят условно-досрочно. Представители оппозиции часто лишаются этой возможности. Всегда найдется повод обвинить их в нарушении дисциплины и отказать в условно-досрочном освобождении.

*У П. Лебедева украли одежду в лагере. Руководство объявило, что он ее потерял. На этом основании ему отказали в условно-досрочном освобождении. Из-за одежды в несколько рублей он будет отбывать наказание в несколько лет*⁸¹. *И это при условии, что Лебедев мог бы купить одежду всем осужденным лагеря.*

*М. Трепашкин был приговорен к отбыванию наказания в колонии-поселении. Первый его дисциплинарный проступок состоял в том, что он не поздоровался с психологом исправительного учреждения Е. Устиновым. Второй проступок – в том, что он в неправильной форме потребовал для себя надлежащей медицинской помощи, когда заболел бронхиальной астмой. Его поместили в штрафной изолятор по обвинению в том, что он нецензурно оскорбил помощника нижнетагильского прокурора по надзору за исправительными учреждениями О. Фирсова. На этом основании Тагилстроевский районный суд г. Нижнего Тагила признал Трепашкина злостным нарушителем режима и постановил направить его в колонию общего режима*⁸².

⁸⁰ Лепина М. Светлану Бахмину досрочно определили в мордовский лагерь // Коммерсантъ. – 2006. – 26 октября. – С. 4.

⁸¹ Черных А. Дэвид Кэмерон встретили одежкой // Коммерсантъ. – 2011. – 13 сентября. – С. 5.

⁸² Лесовских И. Бывший сотрудник ФСБ отвел адвокатов // Коммерсантъ. – 2007. – 8 ноября. – С. 16.

В последнее время государство стало использовать более мягкий, но достаточно действенный способ лишения свободы – помещение под **домашний арест** с запретом общения с окружающими. Применение к его публичным членам оппозиции позволяет исключить их из активной политической деятельности. Расследование по их делам может длиться достаточно долго. Бюрократия надеется, что люди забудут о своих кумирах. Одновременно, никто не может обвинить правящую группу в жестокости по отношению к оппозиции.

Под домашний арест в последние годы помещали политиков С. Удальцова, А. Навального.

В Основном законе страны следует внести норму: «Лишение свободы является одним из средств управления населением страны. Оно принимается исходя из необходимости по решению правоохранительных органов, согласованному с судьей».

Органы милиции часто нарушают порядок **задержания людей на улицах**, особенно с неславянской внешностью. Задержание лиц не связанное с помещением в камеру, вообще не считается задержанием в России. В своем докладе за 2010 г. Уполномоченный по правам человека пишет: «Правоохранительные органы в своей практической деятельности едва ли не повсеместно толкуют задержание исключительно как помещение в камеру. Человека могут препроводить в отделение милиции, запретив его покидать, но задержанием это считаться не будет. Соответственно, не будет составлен и протокол задержания. Правовой статус задержанного, но как бы и не задержанного лица останется в итоге неопределенным. Человек в таком двусмысленном положении полностью бесправен⁸³. Срок задержания в рамках уголовного процесса считают не с момента фактического ограничения свободы человека должностным лицом, а с момента подписания протокола о задержании, что позволяет лишать человека свободы больше установленного Конституцией срока.

С усилением авторитарного режима в России незаконные административные задержания стали применяться к **представителям оппозиции**, чтобы не допустить их участия в публичных мероприятиях, запрещенных бюрократией. Представителей оппозиции стали задерживать на улице и обвинять их в совершении хулиганства (нецензурная брань), фальсифицируя доказательства. Судьи, зависимые от правящей группы, санкционируют аресты.

Аресты применяются в качестве административного наказания к членам оппозиции, которые используют свое кон-

⁸³ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год ... (дата обращения: 12.06.2012).

титущонные права на проведение публичных мероприятий (ст. 31) без разрешения бюрократии.

8 февраля 2014 г. на Манежной площади в г. Москве было задержано несколько десятков человек за то, что они открыли над собой зонтики без разрешения начальства. Один человек был задержан за то, что держал над собой газету⁸⁴.

Систематически, на протяжении нескольких лет (с 2009 г.), милиция-полиция задерживает людей, которые 31-го числа (один раз в два месяца) выходят на Триумфальную площадь в г. Москве с требованием восстановить конституционную свободу проведения массовых мероприятий⁸⁵.

В Основной закон страны следует внести норму: «Административные задержания и аресты являются средством борьбы с оппозицией, средством запугивания людей, в особенности сторонников оппозиции».

3.4. Право на частную жизнь, тайну переписки и иных сообщений

Конституция РФ декларирует право человека на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки и иных сообщений. Однако, для того чтобы управлять населением, пресекать его попытки выйти из под контроля, административное государство должно знать, как оно живет, о чем думает. В первую очередь государство интересуется жизнью представителей оппозиции, журналистов.

Неизвестные (видимо ФСБ) организовали прослушку телефона Б. Немцова. Записи прослушки были опубликованы изданием LifeNews (19 декабря 2011 г. – всего 6 часов разговоров), которое известно тем, что ФСБ сливает через него имеющуюся у него информацию⁸⁶.

Слежка может быть установлена за депутатами и чиновниками. Вышестоящие начальники не доверяют нижестоящим.

Журналисты, депутаты Государственной Думы боятся говорить по телефону, обсуждать важные вопросы в кабинетах Государственной Думы, поскольку подозревают, что везде стоят подслушивающие устройства⁸⁷.

⁸⁴ На Манежной площади задержали людей с зонтиками. – URL: <http://polit.ru/news/2014/02/08/zonty/> (дата обращения: 09.02.2013).

⁸⁵ Стратегия-31. – URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%F2%F0%E0%F2%E5%E3%E8%FF-31> (дата обращения: 25.07.2013).

⁸⁶ Следственный комитет тоже «прослушает» Бориса Немцова // Коммерсантъ. – 2011. – 21 декабря. – С. 2.

⁸⁷ Ягодкин А. Самая слушающая страна // Новая газета. – 2002. – № 50. – 15–17 июля. – С. 15.

Как было отмечено выше, Правительство может потерять власть в России в результате заговора. Поэтому он должен знать, что говорится в его окружении и среди высокопоставленных чиновников.

Естественно, слежка, на законном или незаконном основании, устанавливается за теми, кто подозревается в совершении преступления.

Люди часто не замечают ее, так как она, как и прослушивание телефонов, осуществляется тайно. Даже если она осуществляется незаконно, обжаловать ее становится затруднительно.

На путь произвольного вмешательства государственных органов в частную жизнь в России поставлены суды. Ранее уже говорилось, что они чаще всего становятся на сторону правоохранительных органов и не слишком критично подходят к их запросам на получение разрешения для установки прослушивания телефонов.

Право на частную жизнь считается в России таким пустяком, что оно нарушается не по злему умыслу, а просто в силу пренебрежения к нему (незнанию о его существовании) или из уверенности, что чиновникам все можно.

Уполномоченный по правам человека в своих докладах неоднократно обращался к довольно распространенной практике принудительной дактилоскопической регистрации людей⁸⁸.

В 2010 г. в Москве решили ввести так называемый «Паспорт здоровья школьника», Это должен был быть комплексный документ, в который вносится информация о здоровье ребенка, о его физическом развитии и психоэмоциональном состоянии, а также о его семье, успеваемости и личных достижениях. Это уже возврат к тоталитаризму⁸⁹.

В последние годы государство озаботилось воспитанием своих подданных. Поэтому оно решило оградить их частную жизнь от вредного влияния Интернета⁹⁰, телевидения. По мере укрепления авторитарных порядков государство вновь стало диктовать населению нормы морали, заниматься его воспитанием.

Обеспечить тайность личной жизни в России не всегда легко. Значительная часть людей вынуждена жить в общежитиях, в квартирах с людьми, с которыми они не хотели бы жить. Еще есть квартиры с общей кухней. В армии солдаты вынуждены жить в

⁸⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2011 год ... (дата обращения: 21.09.2014).

⁸⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год ... (дата обращения: 12.06.2012).

⁹⁰ Роскомнадзор будет блокировать сайты без решения суда. – URL: <http://www.towave.ru/news/roskomnadzor-budet-blokirovat-saity-bez-reshe-niya-suda.html> (дата обращения: 14.06.2013).

больших казармах. В таких условиях людям нелегко сохранить тайну своей личной жизни.

В Основной закон России можно записать: «Государство (его органы власти), при необходимости, может нарушать тайну частной жизни, тайну переписки и иных сообщений».

3.5. Свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства

Россия уже не тоталитарное государство, но для удобства управления населением бюрократия не может отказаться от **контроля за передвижением людей по стране**. В стране продолжает действовать **регистрация людей** по месту нахождения и жительства, хотя работает она крайне плохо. Тысячи людей зарегистрированы в одном месте, а живут в другом. Для регистрации нужны определенные трудозатраты, время, определенный набор документов. Множество людей не имеют их и нарушают существующие правила проживания, оказываясь в состоянии правонарушителя. В столице они являются хорошей базой для получения коррупционной ренты.

Еще труднее собственнику жилья зарегистрировать выбытие жильца из своей квартиры, который по каким-то причинам не желает или не может сообщить об этом в органы власти. Собственник помещения, как правило, не желает связывать себя с квартиросъемщиком письменным договором, а значит, последний не может зарегистрироваться по месту проживания. Как правило, он предпочитает сохранять фиктивную регистрацию по месту прежнего жительства. Лица, не имеющие жилого помещения на праве собственности, вынуждены искать место фиктивной регистрации, иногда платить за это.

Не всегда люди могут уложиться в **сроки**, установленные государством для регистрации по месту жительства. Оформление купленного жилого помещения в собственность в государственных органах занимает более 7 дней, в течение которых человек должен в нем зарегистрироваться. Государство предъявляет к своим чиновникам меньше требовательности, чем к подданным.

Фактически в России действует **смягченная форма прописки**, существовавшей в СССР.

С пропиской в СССР было связано право на трудоустройство. Закон запрещал принимать на работу граждан, прописанных в других местностях. Прописка ограничивала право людей на выбор профессии, рода занятий и места работы⁹¹.

⁹¹ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Защита прав человека : сборник документов. 1998–2000. – М. : Юридическая литература, 2001. – С. 353.

Сегодня также в Москве не берут на работу лиц без регистрации в Москве или Московской области.

Государство не может обойтись без регистрации людей по месту пребывания и жительства в связи с тем, что оно массово осуществляет раздачу различных благ с привязкой к тому месту, где человек зарегистрирован.

Для контроля за населением каждый, находящийся на территории России, **должен иметь паспорт** или иной документ, которым удостоверяется, кто он такой. Как говорит старая русская пословица, «без бумажки – ты букашка. Лишь с бумажкой – человек». Без удостоверения личности человек не может воспользоваться железнодорожным (за исключением электричек) и воздушным транспортом для передвижения по стране, не может попасть в суд, осуществить свое право выбирать органы власти, не может поселиться в гостинице.

Учет людей и их движение по стране оправдывается **террористической опасностью**, которую сегодня воспринимают как естественный фон, а не как результат имперского устройства государства.

Право **выезда людей за рубеж** в России носит условный характер. Оно имеет место, если человек не является носителем каких-либо государственных секретов, если он не имеет задолженности по уплате штрафов или неисполненного судебного решения. В 2014 г., в связи с началом Второй холодной войны, выезд за рубеж был запрещен должностным лицам силовых ведомств.

Препятствия для свободного **въезда в страну** и свободного передвижения по стране органы власти чинят иностранцам, которые прибывают в Россию с религиозной миссией или с целью развития институтов гражданского общества (проведение обучения представителей неправительственных организаций). Боятся оно и иностранных журналистов.

Российское государство, в отличие от советского, **не высылает своих подданных из страны**, но иногда создает такие невыносимые условия для представителей оппозиции, что они сами предпочитают просить политического убежища в демократических странах мира.

Добровольно-принудительно выехал из России М. Ходорковский.

Естественно, **политическое убежище** находят в России диктаторы и чиновники, бежавшие из своей страны от преследований за посягательства на права человека.

Российское государство обвиняют в том, что оно выдает диктаторам соседних стран лиц, пытавшихся получить в России политическое убежище.

Так, 25 октября 2006 г. российские органы власти выдали узбекским органам власти Р. Муминова, несмотря на то что Европейский суд по правам человека принял решение не делать этого, поскольку на родине обвиняемого ждут пытки и несправедливый суд⁹².

В Основной закон России может быть помещена следующая норма: «Государство разрешает подданным перемещаться по стране под контролем его органов».

3.6. Свобода совести

Религия имеет большое влияние на сознание людей. Духовные наставники могут управлять верующими, поскольку те некритически относятся к их указаниям, а иногда вообще являются религиозными фанатиками. В связи с этим советское тоталитарное государство уделяло большое внимание навязыванию населению коммунистической религии и боролось с конкурирующими религиозными течениями. Современное авторитарное государство придерживается той же стратегии, но осуществляет ее более сдержанно. Оно оказывает поддержку религиозным организациям, которые обеспечивают лояльность верующих административному государству и правящей группе, и создает препятствия для иных религиозных объединений.

Православие и ислам, будучи этатистскими религиями, оказывали государственной бюрократии разных стран на протяжении истории неоценимую помощь в поддержании авторитарных порядков. Они призывают людей к покорности, к отказу от защиты своих прав и свобод с помощью активного участия в политической жизни.

В Латинской Америке диктаторы часто опирались на поддержку католической церкви. В Азии авторитарные режимы находят поддержку у мусульманского духовенства. Так, диктатор Зия уль-Хак «использовал лозунги исламизации, популярны среди значительной части населения, для практического искоренения зачатков демократического мировоззрения и демократических порядков»⁹³.

Российское авторитарное государство в основном опирается на **поддержку** Русской православной церкви (РПЦ), которая превратилась в спрут, охвативший своим влиянием почти все уголки страны.

⁹² Реутов А. Россия проигнорировала просьбу Страсбургского суда // Коммерсантъ. – 2006. – 26 октября. – С. 6.

⁹³ Плешов О. В. Пакистан: религия и политика // Восток. – 2000. – № 4. – С. 92.

РПЦ не раз получала от государства привилегии в налогообложении ее предпринимательской деятельности. Государственные органы открыто финансируют строительство и ремонт храмов РПЦ за счет налогов, собранных в том числе с атеистов и представителей других религий, предоставляют православным церквям льготы по налогу на землю, освобождают их от взноса коммунальных платежей.

Руководство муниципальных образовательных учреждений поддерживает инициативу РПЦ по пропаганде православной религии посредством введения специальных обучающих программ (например, курса «Основы православной культуры»). Они вводятся как факультативные, но иногда навязываются ученикам как обязательные⁹⁴. РПЦ имеет возможность осуществлять рекламу своей деятельности, распространять свое вероучение даже по телевидению, что является очень дорогим удовольствием, которое позволяет себе только государство и крупнейшие корпорации.

Руководство учреждений по исполнению наказания в виде лишения свободы поддерживает руководство православной церкви по строительству храмов на территории колоний и проведение в них богослужений. Оказывая содействие определенным религиозным объединениям, государственные служащие нарушают не только Конституцию РФ, но и ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы», который запрещает им использовать свое служебное положение в интересах религиозных объединений или для пропаганды отношения к ним.

Законодатель в Преамбуле ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» указывает на особую роль православия в истории России. Роль эта известна. Православие было введено монархами на Руси для поддержания их власти и верно служило самодержавию всю свою жизнь. Именно оно навязывало населению рабское сознание, боролось с инакомыслием. Для движения России вперед, к демократии и республике, она должна пройти этап реформации и просвещения. РПЦ делает все, чтобы этого не произошло. Православная церковь всегда была духовным департаментом государства, институтом государства, отмечает Т. Ворожейкина⁹⁵.

Правительство Ставропольского края оказало активную поддержку по сбору средств для строительства православного Казанского собора в г. Ставрополе. Губернатор края предложил сформировать на базе храма культурно-просве-

⁹⁴ Права человека в регионах Российской Федерации ... С. 69.

⁹⁵ Перспективы низовой демократии в России // Отечественные записки. – 2005. – № 6. – С. 47.

тительский молодежный центр. Здесь можно было бы собирать молодежь для проведения патриотических просветительских мероприятий⁹⁶.

Некоторые факты свидетельствуют о слиянии РПЦ с органами власти.

«В мае 2013 года К. направил главе администрации Городецкого муниципального района Нижегородской области письмо с просьбой рассмотреть вопрос о предоставлении местного стадиона для проведения богослужения (речь идет о протестантах). В свою очередь, глава администрации указал, что обращение было рассмотрено совместно с представителем Русской православной церкви и отклонено со ссылкой на то, что г. Городец является “православной столицей” севера Нижегородской области»⁹⁷.

Преамбула ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» выстраивает иерархию религиозных организаций в России: христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии.

Российская бюрократия **боится всякого инакомыслия и новизны**. Поэтому она дискриминирует новые, небольшие религиозные объединения. Кроме того, мелкие объединения верующих трудно контролируемы, и поэтому государство старается не допускать их появления. ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. обязывает оформлять их как религиозные группы и существенно ограничивает их в правах, нарушая принцип равенства, закрепленный в Конституции РФ (ч. 2 ст. 14). Но Конституционный Суд РФ предпочел не заметить этого⁹⁸.

Религиозным группам, в отличие от религиозных организаций, запрещается: а) просить Президента РФ об отсрочке от призыва на военную службу и от военных сборов своих священнослужителей, что противоречит также ст. 33 Конституции РФ; б) создавать образовательные учреждения; в) обучать детей религии вне рамок образовательных программ; г) иметь при себе представительство иностранной религиозной организации; д) проводить религиозные обряды в ряде учреждений (лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы); е) производить, приобретать, экспорти-

⁹⁶ Алексеев Е. Слово патриарха // Российская газета. – 2012. – 14 декабря. – С. 10.

⁹⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. ... (дата обращения: 28.04.2014).

⁹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ № 16 П от 23 ноября 1999 г. // Российская газета. – 1999. – 16 декабря.

ровать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы и иные предметы религиозного назначения; ж) учреждать средства массовой информации; з) создавать учреждения профессионального религиозного образования для подготовки служителей и религиозного персонала; и) приглашать иностранных граждан для занятия профессиональной, в том числе проповеднической, религиозной деятельностью. Перечисленные ограничения грубо нарушают свободу вероисповедания (ч. 1 ст. 28 Конституции РФ), свободу слова, получения и распространения информации, свободу массовой информации (ст. 29 Конституции РФ), свободу преподавания (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ), право на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44 Конституции).

15 лет религиозная группа должна доказывать, что она не намерена нарушать Конституцию и законы, и только после этого она может регистрироваться как религиозная организация и получить связанные с этим статусом права. Столько лет будет действовать презумпция виновности нового религиозного объединения. Наивные представители бюрократической идеологии прямо говорят, что группа должна добиться доверия у контролирующих органов⁹⁹.

Если бы Иисус родился в современной России, то его бы не распяли, но распространять свое учение ему бы не дали, по крайней мере, в течение 15 лет, после истечения которых его группа из 13 апостолов могла бы зарегистрироваться как религиозная организация. Видимо, Иуда был бы агентом ФСБ и мог бы помочь привлечь Иисуса к уголовной ответственности. ФСБ, например, могло бы обвинить его в мошенничестве, незаконном (без лицензии) врачевании и ведении образовательной деятельности или экстремизме.

«Закон о свободе совести и религиозных объединениях содержит необоснованные ограничения для некоторых религиозных организаций и ставит атеистов в неравное положение с верующими», – писал Ф.М. Рудинский¹⁰⁰.

РПЦ обладает достаточным влиянием на руководство страны¹⁰¹ и лоббирует дискриминацию своих конкурентов с помощью мер государственного воздействия. Новые религиозные группы в России, как правило, проповедуют разновидности христианского

⁹⁹ Губин М. Ю. Незаконные и традиционные религиозные объединения по законодательству РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 76.

¹⁰⁰ Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. – М., 2010. – С. 72.

¹⁰¹ Колесников А. Лоббистский приход // Коммерсантъ. – 2004. – № 188. – С. 1, 4; Коробов П. Церковь легла в основу государственности // Коммерсантъ. – 2004. – № 186. – С. 2.

учения, которые рассматриваются РПЦ как ереси. Во все века Российское государство помогало дружественной ему РПЦ бороться с ересями.

ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» лоббировался РПЦ и ее патриархом, который угрожал Президенту РФ народным гневом, если он не подпишет закон. Православным церквям, общинам, монастырям, академиям было предписано направлять Президенту РФ письма с требованием подписать закон¹⁰². Представители различных православных конфессий на пресс-конференции в 1997 г. заявляли, что ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» написан для Московской патриархии, которая «хочет установить свою монополию», «прикрываясь борьбой с тоталитарными сектами»¹⁰³.

Наибольшей дискриминации в России подвергаются небольшие **протестантские религиозные объединения**, имеющие центры за рубежом. Протестантизм был религиозной основой для буржуазных революций на Западе. Видимо, российская бюрократия боится, что он сыграет свою революционную роль и в России. Кроме того, протестантизм внедряет демократические нормы церковной жизни, что также можно рассматривать как подрыв иерархических устоев российского общества. Пункт 2 ст. 13 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. запрещает представительству иностранной религиозной организации заниматься культурной и иной деятельностью. Оно лишается правового статуса религиозного объединения. Это является нарушением ч. 1 ст. 30 Конституции, закрепляющей права всех, в том числе и иностранцев, объединяться и свободно осуществлять свою деятельность.

В 2003 г. по решению суда была закрыта Духовная семинария Центра Бога Живого Христиан Веры Евангельской «Вера в действии» в Приморском крае. Основанием стало отсутствие лицензии на преподавание (хотя обучение религии не требует никакой лицензии), нарушение норм пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологических норм в здании, где работала семинария. Верховный Суд РФ отклонил кассационную жалобу семинарии¹⁰⁴.

Римско-католическая церковь в последние годы проповедует **демократические принципы** устройства мира, что не может

¹⁰² Григан А. По свежим следам // Религия и право. Информационно-аналитический журнал. Специальный выпуск. – 1997. – № 2–3. – С. 20–21.

¹⁰³ Там же. С. 21.

¹⁰⁴ Права человека в регионах Российской Федерации ... С. 52.

нравиться российской бюрократии. Кроме того, она является давнишним конкурентом РПЦ за души верующих.

Государственная бюрократия всячески **препятствует миссионерской деятельности из-за рубежа**. Духовным деятелям, представляющим разные религиозные объединения, не позволяли въезжать в страну. Этим создается помеха тысячам верующих беспрепятственно осуществлять свои религиозные обряды.

В ответ на то, что Римско-католическая церковь приняла решение преобразовать свои временные административные структуры в России в постоянные епархии, органы власти России в 2002 г. выслали из страны пять католических священников, включая одного епископа¹⁰⁵.

По инициативе ФСБ в ноябре 2003 г. в продлении визы было отказано баптистскому пастору из Латвии за распространении христианства в Татарстане¹⁰⁶.

Часть 4 ст. 36 Конституции Китая 1982 г. фактически запрещает создание религиозных организаций, управляемых из-за рубежа. В России лишь создают препятствия их деятельности.

Государственные и муниципальные органы создают **препятствия в выделении земельных участков** для строительства помещений для религиозной деятельности, в выдаче разрешений на их строительство, в аренде помещений¹⁰⁷. В 2013 г. с этим сталкивались преимущественно католические, мусульманские, протестантские и старообрядческие общины¹⁰⁸.

В Российской империи молокан поначалу преследовали, позднее – неохотно терпели. По именному Указу Николая II от 17 апреля 1905 года «Об укреплении начал веротерпимости» молокан наряду с последователями нескольких других христианских учений торжественно переименовали из «раскольников» в «старообрядцев», разрешили им на общих основаниях строить молитвенные дома и отправлять свои обряды, а их духовных наставников причислили к священнослужителям и освободили от призыва на военную службу. Жить бы молоканам по этому Указу, горя бы не знали. А теперь они уже лет 15 добиваются разрешения построить свой храм в г. Москве. Искомое разрешение им то дают, то отнимают, используя для этого все мыслимые бюрократические уловки и не гнуша-

¹⁰⁵ Права человека в регионах Российской Федерации ... С. 51.

¹⁰⁶ Там же. С. 58–59.

¹⁰⁷ Там же. С. 54–56.

¹⁰⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. ... (дата обращения: 28.04.2014).

ясь порой прямыми фальсификациями, пишет Уполномоченный по правам человека. «В 2010 году кришнаитам выделили участок под строительство храма по адресу: Новосходненское шоссе, д. Верескино. Община провела оформление требуемых разрешительных документов, затратив более 60 млн рублей (!) только на подготовку проектно-сметных документов. Однако в апреле отчетного года, когда все было готово к началу строительства, городская Градостроительно-земельная комиссия вдруг приняла решение “о нецелесообразности размещения храмового комплекса” на указанном земельном участке. Но это еще не все: пока отмененное ныне решение о выделении кришнаитам участка в д. Верескино оставалось в силе, их успели предупредить об изъятии временного участка на Ленинградском проспекте. И вот это решение власти г. Москвы отменять не собираются»¹⁰⁹.

Мэр Южно-Сахалинска конфисковал здание молитвенного дома Свидетелей Иеговы¹¹⁰.

Есть факты запрета местными органами власти проведения молитвенных собраний не только в городах, но в лесах и парках. Органы власти на местах препятствуют проведению концертов, закрывают лагеря отдыха, организованные религиозными общинами¹¹¹. Полиция требует, чтобы собрания верующих происходили только с разрешения местных органов власти, и пресекает их, если они такого разрешения не имеют¹¹².

«Религиозные организации, в силу каких-либо причин не имеющие собственных культовых зданий, широко практикуют аренду муниципальных помещений, которые они используют для отправления религиозных обрядов. К сожалению, это их не всегда “выручает”: как показывает опыт, арендные договоры могут быть расторгнуты в любой момент без объяснения причин или под надуманным предлогом», – пишет Уполномоченный по правам человека в России¹¹³.

Осуществляя избирательное правоприменение, правоохранительные органы и суды признают религиозную литературу отдельных религиозных организаций экстремистской. Уполномочен-

¹⁰⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. ... (дата обращения: 28.04.2014).

¹¹⁰ Права человека в регионах Российской Федерации ... С. 55–56.

¹¹¹ Там же. С. 55–57.

¹¹² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. ... (дата обращения: 28.04.2014).

¹¹³ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год. ... (дата обращения: 12.06.2012).

ный по правам человека в России писал в своем докладе за 2010 г.: «канонические книги и литература едва ли не любого вероучения строятся на утверждении о его особой мудрости и исключительности. Усмотреть в таких утверждениях попытку возбудить ненависть к другим вероучениям или унижить достоинство их последователей можно только при не вполне беспристрастном желании. Уголовное же преследование религиозной организации и ее представителей за открытое использование своей религиозной литературы – и вовсе прием, воскрешающий в памяти советскую практику преследований за веру»¹¹⁴.

В Краснодарском крае был признан экстремистским перевод Корана на русский язык¹¹⁵.

В 2014 г. Уполномоченный по правам человека в России отмечает: «Нечеткая сама по себе формулировка основного понятия “экстремизм” становится еще более размытой при добавлении к нему определения “религиозный”. Что именно считать “религиозным экстремизмом”, не могут пока решить даже ученые-религиоведы. Зато этим “резинovým” понятием без труда оперируют иные правоохранительные и судебные органы на местах, вкладывающие в него собственное субъективное отношение к конкретной конфессии»¹¹⁶.

В своем докладе за 2009 г. Уполномоченный по правам человека перечислил типичные способы дискриминации верующих в России: отказ в выделении земельных участков под строительство культовых зданий; волокита при возвращении ранее изъятых культовых зданий; неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов в отношении верующих (задержания, административные аресты, обыски и личный досмотр, изъятие имущества и религиозной литературы, фотографирование и дактилоскопирование, вторжения в молитвенные помещения); судебные преследования в отношении верующих и религиозных объединений; неправомерные действия органов государственной власти и местного самоуправления в отношении верующих; публикация в СМИ материалов, содержащих заведомо ложную, по мнению верующих, информацию о религиозных объединениях¹¹⁷. В 2013 г. он констатирует, что ситуация в России в отношении верующих не меняется. Тематика жалоб осталась прежней: «неправомерное

¹¹⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год. ...

¹¹⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. ... (дата обращения: 28.04.2014).

¹¹⁶ Там же.

¹¹⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год. ... (дата обращения: 12.06.2012).

вмешательство органов власти или местного самоуправления в деятельность религиозных объединений; длящаяся порой годами волокита при выделении земельных участков для строительства культовых сооружений; воспрепятствование в распространении религиозных убеждений; произвольное и необоснованное применение к отдельным религиозным объединениям так называемого “анти-экстремистского” законодательства и т.п. Общим знаменателем едва ли не всех жалоб является нарушение принципа равенства всех религиозных объединений перед законом»¹¹⁸.

В России началось **преследование атеистов**, которых обвиняют в том, что они оскорбляют верующих. РПЦ и так называемые православные активисты пытаются навязывать неверующим свои нормы поведения.

В январе 2003 г. православные фундаменталисты устроили погром выставки «Осторожно религия!» в Выставочном зале Музея имени А.Д. Сахарова. В августе 2003 г. погромщики были оправданы судом, а против организаторов выставки по требованию депутатов Государственной Думы прокуратура возбудила уголовное дело, обвинив их в разжигании религиозной розни»¹¹⁹.

Статьи 73–77 Уголовного уложения Российской империи 1903 г. предусматривали наказание за богохульство»¹²⁰.

Сегодня за оскорбление чувств верующих можно получить до 3 лет лишения свободы (ст. 148 УК РФ).

С помощью церкви в стране **искореняется критическое, научное атеистическое мировоззрение**. Эпоха Возрождения покончила с деспотизмом церкви над человеком, с опутавшими человека лицемерными нормами, жесткими регламентациями. Правящая группа России решила повернуть историю вспять и возвратиться в Средневековье. Деятельность культурной элиты в период Возрождения «была направлена на расшатывание церковно-феодалных авторитетов, на освобождение от сковывающих его оков»¹²¹. Сегодня государство пытается восстановить эти авторитеты и надеть на общество упавшие оковы.

«Нарастающий процесс клерикализации общества и государства непосредственно нарушает конституционный

¹¹⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 г. ... (дата обращения: 28.04.2014).

¹¹⁹ Рыклин М. Новая «наука» // ИНДЕКС. – 2004. – № 20. – С. 168.

¹²⁰ Российское законодательство X–XX веков. – Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. – М., 1994. – С. 293–295.

¹²¹ Рыбин В. А. Гуманизм как этическая категория. – М.: Логос, 2004. – С. 94.

принцип светскости государства, свободу совести и вероисповеданий. По государственному телевидению иерархи и идеологи Русской православной церкви постоянно клеймят безбожников, “атеистические атавизмы”, тем самым нарушая конституционную свободу совести», – писал Н. В. Витрук¹²².

Православные активисты то и дело **вмешиваются в светскую жизнь** и принуждают неверующих отказаться от просмотра того или иного фильма, спектакля, художественной выставки, эстрадного представления, которое им не нравится. Можно сказать, что они приходят в «храм» неверующих и пытаются заставить их жить по своим канонам. Верующие, под руководством духовенства и при содействии государства, стали ограничивать права атеистов. Фактически духовенству позволяется в России пропагандировать превосходство верующих над атеистами.

Негативно к инакомыслию относится **большинство населения** страны. Оно поддерживает предоставление привилегии РПЦ и дискриминацию иных религиозных объединений.

Стремление взять под контроль религиозные объединения и использовать их для управления обществом осуществляется государством через отказ от общедозволительного типа регулирования, закрепленного в Конституции РФ (ст. 28) и введение **разрешительного типа регулирования** в ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. Свобода вероисповедания заменяется правом исповедовать ту или иную религию, разрешенную государством. Государство чрезмерно зарегулировало деятельность верующих. Оно указало, что они имеют право делать. Их права уже, чем права граждан (ст. 16–24 ФЗ).

Государство может **не признать какое-то вероучение религиозным** и существенно ограничить возможности ее исповедовать, например запретив создавать религиозную организацию и распространять свое вероучение.

Российское государство (может быть, по просьбе китайских товарищей) не признало религиозной организацией философское и религиозное движение Чжуань Фалунь»¹²³.

Религиозное объединение может быть запрещено (ликвидировано) по **формальным основаниям**: за невыполнение каких-то бюрократических процедур отчетности о своей деятельности (ч. 9 ст. 8 ФЗ). Принуждение к регистрации объединения является

¹²² Витрук Н. В. Права и свободы человека и гражданина в контексте реальной жизни как объект научно-правового познания // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. – М., 2010. – С. 15–16.

¹²³ Ли Хунджи Чжуань Фалунь. – М.: ИД «Камерон», 2002.

формой контроля за инакомыслием в России (нарушение ч. 1 ст. 29 Конституции) и нарушением свободы объединения и деятельности объединений (ст. 30 Конституции). Права верующих оказываются не естественными, а подаренными государством, которое может их ограничить или отнять.

Регистрация религиозного объединения в России превращена в дачу разрешения на осуществление религиозной деятельности, разрешения на исповедание той или иной религии.

Включать в свое наименование слово «российская» могут только организации, действующие на законном основании на территории России более 50 лет (т. е. признанные невредными советской системой и разрешенные КГБ СССР) (ч. 5 ст. 8 ФЗ).

Контроль за деятельностью религиозных объединений, ранее осуществлявшийся КГБ, сегодня осуществляется **ФСБ**. По мнению автора, оно продолжает деятельность по дискриминации отдельных религиозных объединений. По своему усмотрению, без решений суда, оно объявляет какие-то религиозные организации вредными для общества и требует от административных органов пресечь их деятельность. О таких фактах сообщает в своем докладе за 2010 г. Уполномоченный по правам человека в России¹²⁴.

*ФСБ, Министерство юстиции распространяли списки религиозных объединений, огульно обвиняемых во вредной и опасной деятельности. Судебные органы отказались рассматривать иск о защите репутации одного из религиозных объединений, попавших в один из таких списков*¹²⁵.

В ряде провинций были приняты законы, которые квалифицировали конституционную свободу распространения информации и свободу слова (ст. 29) как административно наказуемое **навязывание другим своих религиозных взглядов** и убеждений¹²⁶.

Таким образом, Российское государство, нарушая ст. 28 Конституции РФ о свободе вероисповедания, проявляет **нетерпимость к ряду вероучений** и пытается проводить политику изоляционизма.

Конституционный Суд РФ фактически поддержал дискриминацию религиозных объединений по цензу оседлости, поддержал борьбу РПЦ с ересями, борьбу государства с инакомыслием. Он огульно признал все вновь возникающие религиозные объединения сектами, нарушающими права человека, совершающими незаконные и преступные деяния, а деятельность новых миссионеров –

¹²⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год. ... (дата обращения: 12.06.2012).

¹²⁵ Права человека в регионах Российской Федерации ... С. 53.

¹²⁶ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 год. ...

несовместимыми с уважением к свободе мысли, совести и религии других. Конституционный Суд ввел в юридический оборот уничтожающее понятие «секта»¹²⁷. Он пошел на поводу у репрессивных органов, которые не умеют бороться с преступными религиозными организациями и поэтому предпочитают запретить все религиозные организации, которые с ними постоянно не сотрудничают.

По мнению профессора Университета Триеста Дж. Кодевилла, ФЗ «О свободе совести...» предусматривает ограничение свободы религии и введение наибольшего благоприятствования для определенных конфессий. Это свидетельствует об отходе от принципов светской государственности и отделения церкви от государства. Он закрепляет привилегированное положение РПЦ и вводит градацию конфессий, что означает возврат к традициям царской России. Федеральные и региональные законодатели стремятся сузить конституционно-гарантированное пространство осуществления прав исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные убеждения (ст. 28) и обойти запрет устанавливать какую-либо религию в качестве государственной или обязательной (ст. 14). Это может быть понято только в контексте православной концепции прозелитизма и миссионерской деятельности, предполагающей определенную религиозную олигополию, которая фактически базируется на запрете изменять религию, характерном для царской России. Такая иерархическая конфессиональная система обусловлена потребностями государства легитимировать режим, обеспечить политическую стабильность. Привилегированные конфессии, в первую очередь РПЦ, добиваются гарантий особого статуса в обмен на поддержку существующей политической системы¹²⁸.

*12 января 2005 г. состоялась встреча Генерального прокурора с патриархом Алексием II. После нее последний заявил, что между Генпрокуратурой и Московской патриархией «сложилось добрые, конструктивные взаимоотношения, призванные проявлять совместную заботу о нравственном здоровье общества»*¹²⁹.

В Основной закон страны следует вписать норму: «Государство дает право подданным на вероисповедание по своему усмотрению. Оно поощряет деятельность Русской православной церкви и до-

¹²⁷ Постановление КС РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П//СЗ РФ. – 1999. – № 51. – Ст. 6363.

¹²⁸ Васильева Т. А. Десятилетие российской Конституции: взгляд из Италии и из России // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 1. – С. 38.

¹²⁹ Грехи наши тяжкие // Коммерсантъ-Власть. – 2005. – № 4. – С. 39.

зволяет действовать на территории страны тем религиозным организациям, которые сочтет не наносящими вреда интересам административного государства (бюрократии). Религия является средством управления населением».

§ 4. Культурные права

Конституция РФ декларирует право каждого на образование (ст. 43) и доступ к культурным ценностям (ст. 44). Каждому гарантируется свобода литературного, художественного и научного творчества, свобода преподавания. Но культура и образование в России традиционно связывалась государством с государственной идеологией, с формированием послушного подданного. **Никакой свободы** в этих сферах Российское государство **никогда не допускало и не допустит**, пока имеет административный характер. Сегодня, в отличие от советского тоталитарного государства, бюрократия ставит образование и культуру себе на службу в основном не через принуждение и запреты, а через подбор кадров руководителей органов образования и культуры, через подкуп творческой интеллигенции.

Учреждения образования и культуры в России содержатся в основном за счет государства и муниципалитетов. Естественно, бюрократия подбирает **руководителей этих учреждений** и диктует им правила поведения, цели, которые они должны преследовать в своей деятельности.

Значительная часть интеллектуалов в России относится к категории **служилой интеллигенции**¹³⁰. Она легко подпишется под требованием Людвига фон Галера о том, что наука должна служить своему повелителю¹³¹.

Интенсивность влияния на учреждения культуры и образования в посттоталитарный период, конечно, понизилась, но государство медленно восстанавливает свою решающую роль. Министром культуры России назначили известного своими работами идеолога. Он должен направить развитие культуры в нужное для бюрократии русло. В 2012 г. Председатель Государственной Думы С. Нарышкин предложил принять Национальную программу модернизации культуры¹³².

¹³⁰ Денисов С. А. Служилая и гражданская интеллигенция в современном обществе // Интеллигенция и гражданское общество : сборник научных трудов. – Ульяновск : УлГТУ, 2013. – С. 8–14.

¹³¹ Бриттс Э., Клэвин П. Европа нового и новейшего времени. С 1789 года и до наших дней. – М. : Весь Мир, 2006. – С. 55.

¹³² Честным быть выгодно // Российская газета. – 2012. – 4 июня. – С. 1.

Важным каналом для распространения культурных ценностей является **телевидение**. Государство закрыло дорогу к нему для деятелей культуры, откровенно высказывающих свои оппозиционные взгляды.

Основная функция учреждений культуры сегодня сводится к **развлечению людей**. Заказываемые государством фильмы с нужным идеологическим уклоном оказывают незначительное влияние на сознания подданных. В большей степени смысл государственных заказов, по мнению автора, сводится к **«подкармливание» служилой интеллигенции**, которая затем призывает население голосовать за Правителя и его назначенцев. Это «прикармливание» идет также с помощью раздачи государственных премий и наград.

Большая часть учреждений культуры сегодня находится под контролем органов власти на местах. Их развитие и деятельность зависят от настроения местного начальника.

*«...Главы городов, районов и областей решают, когда и насколько профинансировать жизнь и проекты работников культуры. И согласно закону делают это лишь на основе собственного усмотрения или желания, кому как нравится. При толковом губернаторе и работники культуры живут если не хорошо, то вполне приемлемо», – пишет журналист*¹³³.

В первую очередь взялись за восстановление тоталитарных порядков **в образовании**.

*В СССР народное просвещение должно было вырабатывать в массах населения и подрастающего поколения коммунистическую сознательность*¹³⁴.

Сегодня **идеологическая обработка молодежи** идет под лозунгом патриотического воспитания. Естественно, патриотизм понимается в самом консервативном и изоляционистском смысле. С началом Второй холодной войны он все больше имеет характер «патриотизма дырявого носка». Под патриотизмом понимается ненависть к США и его союзникам, а любовь к Родине отождествляется с поддержкой политики Вождя.

Полностью в духе тоталитаризма Правитель России дал указание создать один **«правильный» учебник** по истории России для школьников. Его слуги предложили перейти к единому школьному учебнику по литературе и русскому языку¹³⁵, чтобы дети

¹³³ Ионов А. Культурная революция до села не дошла // Российская газета. – 2002. – 4 июня. – С. 3.

¹³⁴ Народное образование в СССР : сборник документов 1917–1973 гг. – М., 1974. – С. 20.

¹³⁵ Хамраев В., Майборода Н., Бурлакова Д. «Единой России» нужны единые учебники // Коммерсантъ. – 2014. – 10 октября. – С. 3.

изучали «правильных» поэтов и писателей. Таким образом свобода преподавания (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ) превратилась в право преподавать то, что укажет начальство. Свободный доступ к культурным ценностям не закреплен и в российской Конституции (ч. 2 ст. 44). Мы действительно имеем только право доступа к культурным ценностям, которые не запрещены российской бюрократией.

В. Л. Шейнис обращает внимание на широкую экспансию церкви в школу¹³⁶.

В последние годы административное государство постепенно восстанавливает свой контроль над **высшим образованием**. Думается, руководство Министерства образования согласится с мыслью, выраженной когда-то управляющим III отделения Канцелярии Е.И.В.: «В нашей России должны ученые поступать, как аптекари... и отпускать учености только по рецептам правительства»¹³⁷.

В вузах страны постепенно устраняется инакомыслие.

Фактически Российское государство не отказалось от проведения в жизнь ст. 27 Конституции СССР 1977 г., которая гласила: «Государство заботится об охране, преумножении и широком использовании духовных ценностей для нравственного и эстетического **воспитания советских людей**, повышении их культурного уровня. В СССР всемерно поощряется развитие профессионального искусства и народного художественного творчества».

В Основной закон России следует записать: «Государство стремится превратить образование и культуру в инструменты идеологического воздействия на подданных. Оно поощряет деятельность работников культуры и образования, защищающих его интересы (интересы бюрократии)».

С началом Второй холодной войны появилась возможность продолжить курс на сокращение культурных контактов населения России со странами Запада. С приходом к власти представителей КГБ СССР из России были вытеснены почти все зарубежные фонды, поддерживающие культурные контакты россиян со странами Запада. Сегодня вся западная культура свободы и гуманизма является враждебной.

«...Запад пытается заставить Россию принять его толерантные идеалы, – пишет один из пропагандистов холодной войны. – Если Запад преуспеев в деле толерантизации России, он получит дополнительный приз: после обращения в

¹³⁶ Какая Конституция нужна России? // Общественные науки и современность. – 2013. – № 1. – С. 59.

¹³⁷ Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2006. – С. 91.

культуру “толерантности” духовными лидерами для русских станут западные идеологи, живущие на Западе и контролируемые Западом»¹³⁸. «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»¹³⁹.

В Основной закон страны можно записать: «Подданные российского государства не должны поддаваться тлетворному влиянию западной культуры».

§ 5. Помощь в подавлении прав и свобод в мире

Стремление выжить и сохранить свое господствующее положение в обществе заставляет правящие группы административных государств объединяться, оказывать друг другу помощь в борьбе с подрывным влиянием свободолюбивых идей и распространением прав человека в мире. Они оказывают друг другу **дипломатическую помощь**, в случае если демократические страны пытаются наказать нарушителей прав человека.

В сентябре 2007 г. военная хунта Мьянмы с помощью жестоких расправ подавила массовые антиправительственные выступления. Западные страны предложили оказать международное давление на хунту. Против международных санкций высказалось руководство Китая и России¹⁴⁰.

Руководство России продолжает традиции царского самодержавия.

В XIX в. русский царь был одним из инициаторов заключения «Священного союза», и Россия превратилась в жандарма Европы. Русские войска постоянно использовались для подавления национально-освободительных (например, венгров, поляков) и революционных движений.

Сегодня похожая политика проводится в отношении стран Азии. Пожизненные правители этих стран создали свой «священный союз» под названием «Организация Договора о коллективной

¹³⁸ США – Россия: новая холодная война. – URL: http://3mv.ru/publ/ssha_rossija_novaja_kholodnaja_vojna/3-1-0-22274 (дата обращения: 10.10.2014).

¹³⁹ Новиков К. Путин начал Холодную войну с Западом, опередив противника на один шаг. – URL: http://ruskline.ru/news_rl/2014/03/08/putin_nachal_holodnuju_vojnu_s_zapadom_operediv_protivnika_na_odin_shag/ (дата обращения: 10.10.2014).

¹⁴⁰ Габуев А. Бирманские военные вооружились поддержкой Китая // Коммерсантъ. – 2007. – 28 сентября. – С. 6; Габуев А. Россия и Китай созерцают подавление буддийской революции ... С. 5.

безопасности». В рамках этой организации созданы **полицейские силы**, которые могут быть использованы для подавления протеста населения, требующего прекращения произвола бюрократии и перехода к демократическому республиканскому строю¹⁴¹.

Российское руководство оказывает **экономическую и военную помощь диктаторам** разных стран, систематически посягающим на права и свободы человека и гражданина.

Только благодаря поддержке российского руководства держится режим А. Лукашенко в Беларуси.

По мнению автора, именно российское руководство спровоцировало **гражданскую войну в Украине**, в ходе которой воюющие стороны систематически нарушают права человека.

В Основной закон России, по мнению автора, следует внести норму: «Российское государство оказывает посильную помощь режимам, посягающим на права и свободы человека и гражданина».

Общее содержание

Том 1

Раздел I. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ РЕАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА РОССИИ

Введение

Глава 1. Предмет и методология исследования

Глава 2. Общая теория развития государственного права мира и России

Глава 3. Некоторые общие характеристики государственного права современной России

Том 2

Раздел II. ПРИНЦИПЫ И НОРМЫ РЕАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Глава 1. Суверенитет в современной России

Глава 2. Общественный и государственный строй современной России

Глава 3. Политический режим современной России

Том 3

Раздел II. ПРИНЦИПЫ И НОРМЫ РЕАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (окончание)

Глава 4. Механизм государства и форма правления современной России

Глава 5. Форма государственного устройства современной России

Глава 6. Управление населением на местах (местное самоуправление)

Раздел III. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПОДДАННЫХ

Глава 1. Отношение российского административного государства к правам и обязанностям человека и подданного

Глава 2. Отношение российского административного государства к отдельным правам человека и подданного

¹⁴¹ Сысоев Г. Организация минского договора // Коммерсантъ. – 2006. – № 112. – С. 5.

Для заметок

Для заметок

Научное издание

ДЕНИСОВ Сергей Алексеевич

**РЕАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Монография

Том 3

Редактор С. В. Фельдман
Компьютерная верстка В. В. Курьянович

Подписано в печать 17.04.2017. Формат 60х90/16.
Бумага для множит. аппаратов. Печать на ризографе.
Уч.-изд. л. 30,47. Усл. печ. л. 31,31. Тираж 500 экз. Заказ №

Гуманитарный университет
620049, г. Екатеринбург, ул. Студенческая, 19
Лицензия № 2114 от 26.04.2016

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ИРА УТК»
620089, г. Екатеринбург, ул. Луганская, 59/4