

## Роль конституционного суда в механизме административного государства

Современные административные государства стараются быть похожими на страны Запада. Они имитируют создание такого же механизма государства. Но органы власти в этом механизме выполняют иные функции. Конституционный суд, созданный в административном государстве, должен создавать видимость охраны конституции и легитимизировать неконституционные свойства административного государства.

**Ключевые слова:** административное государство; конституционный суд; функции суда.

Сегодня в мире существует много административных по своей сущности государств<sup>1</sup>, которые вынуждены имитировать наличие у себя конституционного строя. В рамках реализации политики имитации они создают квазиконституционные органы или наклеивают конституционные ярлыки на явно неконституционные органы власти. Административные государства современности стараются быть похожими на страны Запада. Своего верховного правителя они называют президентом. Собрание номенклатуры при правителе – парламентом. Наряду с ними может создаваться конституционный или верховный суд. В механизме административного государства этот орган выполняет особые функции, которые отличают его от органов с таким же названием в конституционных государствах. Задачей данной статьи является описание этих функций.

Автор данного исследования использует метод идеальной модели М. Вебера. Он описывает типичные функции, которые вынужден исполнять конституционный суд в научной модели административного государства, а затем показывает, как эти функции реализуются конкретными судами в конкретных государствах, являющихся в той или иной степени административными. В жизни идеальная научная модель, как правило, реализуется только отчасти.

1. Важнейшей функцией конституционного суда в административном государстве является имиджевая. Он должен делать вид, что охраняет конституционный строй страны, защищает ее конституцию. С этой целью конституция или закон наделяют суд широчайшими полномочиями по защите конституции страны. Нормы позитивного права работают в административных государствах только по указанию чиновников. Если они не выражают интересы административного класса, то превращаются в пустые декларации. Нормы о конституционном суде легко нейтрализуются тем, что члены суда назначены правителем из лиц, преданных ему и этатистской идеологии. Они пользуются своими полномочиями только с разрешения правителя. Здесь кадры (а не право) решают все. «Конституционный надзор, – пишет С.А. Авакьян, – может сохраняться как своего рода внешняя декорация демократизма власти, однако с малым влиянием на конституционализацию процессов ее осуществления»<sup>2</sup>.

\* **Сергей Алексеевич Денисов**, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры прав человека юридического факультета АНО ВО «Гуманитарный университет» (г. Екатеринбург).

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

<sup>1</sup> Денисов С. А. Общая теория административного государства. – Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2010.

<sup>2</sup> 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 юридического факультета МГУ им. Ломоносова. – М. : Изд-во Московского университета, 2008. – С. 18.

В зависимости от имитационной модели, правитель может позволить конституционному суду признавать какие-то акты неконституционными. Государственная бюрократия затем решает, исполнять ли эти решения суда или нет. Например, Конституционный Суд РФ в своем Определении от 1 июня 2010 № 705-О-О указал, что согласование места и времени проведения публичного мероприятия не должно превращаться в предоставление разрешения на его проведение<sup>3</sup>. Но органы власти страны по-прежнему по своему усмотрению разрешают или запрещают людям собираться мирно, грубо нарушая ст. 31 Конституции РФ. «А Васька слушает, да ест».

От правителя административного государства зависит, что позволить делать конституционному суду, а что нет. При этом его позиция может изменяться. В 1990-х гг. в России Конституционному Суду позволялось защищать местное самоуправление. Конституционный Суд принял несколько решений, ограждающих местные власти от попыток подчинить их главам регионов (Постановление от 1 февраля 1996 г.<sup>4</sup>; от 17 апреля 1996 г.<sup>5</sup>; от 24 января 1997 г.<sup>6</sup>; от 30 ноября 2000 г.<sup>7</sup>). Но в 2000-х гг. политика правителя сменилась, и Конституционный Суд РФ стал оправдывать устранение самостоятельности местных органов власти и прав местного населения на самоуправление.

Современные административные государства обычно носят патерналистский характер, который прячется за слова о социальном характере государства. Исходя из этого, конституционным судам позволяется защищать социально-экономические права населения. Это не обеспечивает устранения бедности в стране, но создает видимость заботы государства о своих подданных.

Правитель часто позволяет судам охранять личные права человека. В качестве гарантий их обеспечения конституционные суды требуют усиления судебной власти<sup>8</sup>. Это не страшно для административного государства, где нет разделения властей и суды являются частью административной машины, подчиненной правящей группе. В конфликтных вопросах они чаще встают на сторону государства, а не человека.

Эффективность имитации большого значения суда в жизни общества бывает невысокой. Так, Конституционный Суд Таджикистана принимает в году в среднем 3 постановления и 8 определений<sup>9</sup>.

Важнейшей функцией суда является пропагандистская. Чиновники суда доказывают всему миру, как они эффективно работают. Председатель Конституционного суда Таджикистана и его заместитель чаще участвуют в разного рода конференциях у себя дома и за рубежом, где рассказывают о значительной роли суда в охране Конституции Таджикистана<sup>10</sup>, чем непосредственно участвуют в работе Суда по вынесению каких-либо решений.

В имитации создания «важного органа» по защите конституции участвует служилая интеллигенция, которая доказывает наличие широких властных полномочий у суда, его схожесть с западными аналогами. Представители демократиче-

---

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 705-О-О // Консультант плюс. – Высшая школа. – Вып. 17. – 2012.

<sup>4</sup> Вестник КС РФ. – 1996. – № 1. – С. 34–47.

<sup>5</sup> Российская газета. – 1997. – 6 февраля. – С. 4–5.

<sup>6</sup> СЗ РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.

<sup>7</sup> СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

<sup>8</sup> По делу о проверке конституционности ст. 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна : постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П // СЗ РФ. – 1995. – № 19. – Ст. 1764.

<sup>9</sup> О Конституционном суде Республики Таджикистан. – URL: [http://www.constcourt.tj/rus/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38&Itemid=34](http://www.constcourt.tj/rus/index.php?option=com_content&view=article&id=38&Itemid=34) (дата обращения: 27.06.2017).

<sup>10</sup> За 2016 г. они приняли участие в 21 конференции и форуме внутри страны и за рубежом.

ских стран считают, что имитация конституционного строя лучше, чем открытое закрепление в законе авторитарного режима и всевластия диктатора. Они соглашаются «поиграть в жмурки» и сделать вид, что всерьез воспринимают имитационные конституционные суды административных государств.

2. Второй важнейшей функцией конституционных судов административных государств является легитимация неконституционных характеристик этих государств и деятельности их органов и должностных лиц. Используя свой авторитет и официальное положение, конституционный суд должен подводить конституционную основу под типичную для административных государств монархическую форму правления с господством правителя и отсутствием разделения властей.

Большую и неоценимую работу по легализации монархической формы правления в России проделал Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П<sup>11</sup> Конституционный Суд обосновал положение о том, что правитель, находясь на должности Президента РФ, может действовать за пределами Конституции РФ. На него не действует характерный для правового государства разрешительный тип правового регулирования. Закрепленный в Конституции РФ перечень полномочий Президента РФ является только примерным и может расширяться сколь угодно широко. Цель (предусмотренная ч. 2 ст. 80 Конституции РФ обязанность Президента быть гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, охранять суверенитет России, ее независимость и государственную целостность) оправдывает средства (в том числе массовое применение насилия в отношении граждан своей страны). Конечно, все это сопровождается замечаниями о том, что Президент не должен прямо нарушать Конституцию и должен действовать в конституционных целях. Но служилая интеллигенция легко докажет, что все, что творит Правитель, – на пользу Конституции. Это не составляет для нее большого труда. Суд признал наличие скрытых полномочий Президента РФ, колоссальное количество которых обнаружилось впоследствии. В частности, Президент РФ стал подбирать руководство Счетной палаты, самого Конституционного Суда, фактически назначать и снимать с должности глав регионов. Эти полномочия позволяют президенту превратиться в абсолютного правителя страны. Давая оценку решению Суда от 31 июля 1995 г., судья Конституционного Суда В. Д. Зорькин писал: «...это путь не к господству права и закона, а к произволу и тирании»<sup>12</sup>. Напрасно судья Б. С. Эбзеев в своем особом мнении обращал внимание судей на то, что принимаемое Судом решение приводит «к нарушению принципа демократического правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ), согласно которому конституционные органы государственной власти могут действовать только в рамках установленных Конституцией полномочий и в предписанных ею пределах»<sup>13</sup>. Суд знал, что творит, и твердо шел к намеченной цели оправдания монархии в стране. Верховный правитель должен стоять над правом. К оправданию этого положения и вел Конституционный Суд РФ. Со слов Б. С. Эбзеева, Суд обосновал наличие у Президента РФ «так называемого надпозитивного права государственной необходимости»<sup>14</sup>.

В Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П<sup>15</sup> Конституционный Суд РФ решил, что ради великих целей Президент РФ может действовать вне рамок закона и сам принимать указы, носящие характер закона, исходя из принципа целесообразности. Это решение оправдало присвоение Президентом РФ законодатель-

<sup>11</sup> СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

<sup>12</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

ных функций и было направлено на нейтрализацию принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ). Конституционный Суд признал Президента РФ в качестве верховного правителя, стоящего над иными органами власти, превращающего разделение властей в разделение труда между подчиненными ему органами власти. Как и в предыдущем случае, Конституционный Суд сопроводил свое решение оговорками о том, что Президент не должен открыто нарушать Конституцию и законы<sup>16</sup>. Но эти оговорки никто не принимает в расчет. Судья Конституционного Суда В. О. Лучин в своем особом мнении обратил внимание, что Суд отказывается от конституционного принципа правового государства – принципа верховенства закона<sup>17</sup>. «Можно выразить лишь сожаление, что Конституционный Суд своим авторитетом оправдывает антиконституционную указную практику, основанную на целесообразности и так называемых “скрытых” полномочиях Президента Российской Федерации», – отмечал судья В. О. Лучин<sup>18</sup>. Воспользовавшись своими законодательными полномочиями, Президент РФ разделил страну на федеральные округа (что-то похожее на генерал-губернаторства при Екатерине II), во главе которых поставил своих заместителей. С их помощью была ликвидирована самостоятельность регионов и федеративное устройство страны.

В Постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П<sup>19</sup> Конституционный Суд РФ оправдал господство Президента РФ над Федеральным Собранием РФ, в частности его право следить за порядком принятия законов и принуждать Федеральное Собрание действовать в рамках закона, как его понимает Президент. Это решение наделило Президента РФ судебскими полномочиями.

В Постановлении от 1 декабря 1999 г. № 17-П<sup>20</sup> Конституционный Суд РФ подтвердил отсутствие самостоятельности прокуратуры России и господство над ней верховного правителя в лице Президента РФ.

В своих постановлениях Конституционный Суд РФ признал конституционным устранение самостоятельности исполнительной ветви власти<sup>21</sup>. Фактически он объявил недействующей ст. 10 Конституции РФ, которая декларирует самостоятельность ветвей власти.

В Постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П<sup>22</sup> Конституционный Суд РФ оправдал претензии Президента РФ на имперские полномочия, а именно на право Президента РФ отстранять от должности глав регионов и инициировать роспуск законодательных собраний регионов. Таким образом было признано, что глава региона – это не орган власти, представляющий население региона, а заместитель правителя, которого он может лишить своих полномочий. Судья Конституционного Суда Н. В. Витрук в своем особом мнении отметил, что на Президента РФ

<sup>16</sup> СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. О. Лучина 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.

<sup>19</sup> СЗ РФ. – 1996. – № 18. – Ст. 2253.

<sup>20</sup> СЗ РФ. – 1999. – № 51. – Ст. 6364.

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 № 8-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 запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497. – П. 4, абз. 4, п. 6.

<sup>22</sup> СЗ РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

оказалась возложена функция правосудия, которую он не может исполнять<sup>23</sup>. Присвоение Президентом РФ имперских полномочий по назначению своих наместников в регионы было окончательно оправдано Конституционным Судом РФ в его Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П<sup>24</sup>. Это постановление признало конституционным право Президента РФ распускать представительные органы регионов, если они откажутся принять его наместника.

Таким образом, Конституционный Суд РФ признал действующей в современной России ст. 4 Основных законов Российской Империи 1906 г., которая гласит: «Верховная самодержавная власть в России принадлежит Императору Всероссийскому»<sup>25</sup>. Но этот император сегодня скрывается под титулом Президента России.

Так же эффективно правители используют конституционные суды в других странах. В марте 1995 г., используя решение Конституционного Суда Казахстана о нарушении порядка выборов в Верховный Совет Казахстана, Н. А. Назарбаев распустил неподконтрольный ему представительный орган<sup>26</sup> и установил личную диктатуру в стране. Верховный суд Пакистана признал конституционным военный переворот, совершенный Зия-уль-Хаком<sup>27</sup>.

Естественным стремлением каждого правителя является сохранение своей власти пожизненно. Конституционному суду приходится подводить под это стремление конституционную основу. Председатель Конституционного Суда Кыргызстана Ч. Баева в свое время выступила с заявлением о легитимности выдвижения кандидатуры А. Акаева на третий срок, несмотря на запрет Конституции Кыргызстана<sup>28</sup>. 4 февраля 2016 г. Конституционный Суд Таджикистана признал конституционным право Э. Рахмона пожизненно занимать должность Президента Таджикистана, а в случае необходимости передать эту должность своему сыну. Это, по его мнению, является признаком укрепления демократии, способом развития конституционного строя страны и обеспечивает защиту прав человека<sup>29</sup>.

На конституционные суды возлагается обязанность легитимации авторитарного характера административного государства, оправдание запретов свободно использовать политические права и придание конституционного вида осуществляемым репрессиям против оппозиции.

Например, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П<sup>30</sup> подвел конституционную основу под лишение населения регионов права избирать своего главу региона. Конституционным было признано лишение людей важнейшего политического права избирать и быть избранными в органы власти. Вместе с этим их лишили и права участвовать в управлении делами своего региона, поскольку наместники правителя умело «зачищают политическое поле» в своем регионе, устраняют реальную оппозицию (ее лидеров) и обес-

<sup>23</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука // СЗ РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497. – П. 4.

<sup>24</sup> СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

<sup>25</sup> Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. – М. : Юридическая литература, 1990. – С. 444.

<sup>26</sup> Политический кризис в Казахстане 1995 г. – URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9\\_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81\\_%D0%B2\\_%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B5\\_\(1995\)\\_\(дата\\_обращения: 28.06.2017\).](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%81_%D0%B2_%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B5_(1995)_(дата_обращения: 28.06.2017).)

<sup>27</sup> Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2005. – С. 327.

<sup>28</sup> Ногойбаева Э. Политическое поле Кыргызстана // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах // Екатеринбург, 2005. – С. 127.

<sup>29</sup> Конституционный суд Таджикистана разрешил президенту Эмомали Рахмону избираться неограниченное количество раз. – URL: <http://www.newsru.com/world/04feb2016/rahmon.html> (дата обращения: 26.06.2017).

<sup>30</sup> СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

печивают формирование послушной им номенклатурной ассамблеи, которая только имитирует функции регионального парламента.

Помощь Конституционному суду в легитимации авторитарного режима оказывает служилая интеллигенция. Например, А. А. Макушин заявлял в 2007 г., что лишение населения регионов права выбирать своего главу региона нацелено на защиту прав и свобод граждан и общества<sup>31</sup> от самих этих граждан, которые не знают, что творят.

Авторитарные режимы административных государств стараются лишить свое население свободы объединения, устранить реальную оппозицию в стране, сделать правящую группу незаменимой. При этом они выращивают ручную оппозицию, которая создает только видимость многопартийности и альтернативности выборов. Посильную помощь в этом им оказывают конституционные суды. Например, Конституционный Суд РФ признал конституционным запрет создавать партии с числом членов менее 50 тысяч человек<sup>32</sup>, а также региональные и межрегиональные партии<sup>33</sup>. Это позволило правящей группе ликвидировать все реально оппозиционные, но слабые партии, оставив только партеобразное объединение бюрократии и партии-подсадки, которые лишь обозначали свою оппозиционность, а фактически являлись «партиями его величества». Это позволило прервать в стране нормальный процесс партеобразования, уничтожить все ростки будущей оппозиции на раннем этапе их зарождения. Ограничение свободы объединения замечательно еще и тем, что устраняет в стране свободные выборы. Правящая группа сама решает, из какого списка кандидатов население может выбирать себе представительный орган, и подменяет свободные выборы управляемыми.

Конституционный суд административного государства может помогать бюрократии проводить управляемые выборы в стране. Например, Конституционный Суд РФ помог бюрократии устранить свободу выборов, признав конституционным запрет избирателям на свои деньги поддерживать того или иного кандидата<sup>34</sup>. В Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П<sup>35</sup> он признал неконституционной практику запрета досрочного голосования. Известно, что это голосование широко используется бюрократией для осуществления управляемых выборов в органы власти.

Авторитарные режимы легко пресекают финансирование независимых от них общественных объединений внутри страны. Но деньги могут поступать из-за рубежа. На борьбу с внешним финансированием объединений граждан был направлен ФЗ «Об общественных объединениях», принуждающий их заявлять о том, что они являются иностранными агентами. В своем Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П<sup>36</sup> Конституционный Суд РФ признал конституционной эту стигматизацию объединений.

В Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П<sup>37</sup> Конституционный Суд РФ признал вполне конституционным контроль государства за сознанием подданных. Все оппозиционные партии должны сами сообщать органам государства о лицах, вступивших в эти партии и выразивших желание бороться с правящей группой.

---

<sup>31</sup> Макушин А. А. Конституционный процесс // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 9. – С. 5.

<sup>32</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – С. 3989.

<sup>33</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.

<sup>34</sup> Постановление КС РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П // СЗ РФ. – 2006. – № 47. – Ст. 4968.

<sup>35</sup> СЗ РФ. – 2014. – № 16. – Ст. 1922.

<sup>36</sup> Там же. Ст. 1921.

<sup>37</sup> СЗ РФ. – 2007. – № 30. – С. 3989.

Административные государства по-разному относятся к проведению референдума в стране. Диктаторы, умело манипулирующие общественным сознанием и устранившие сильную оппозицию в стране, систематически прибегают к референдуму как средству легитимации своих решений. Правительства, не способные полностью устранить оппозицию, боятся проводить референдумы. Они вводят в закон массу препятствий, не позволяющих инициативным группам организовать проведение референдума. Конституционный суд легитимирует эти препятствия. Например, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 11 июня 2003 года № 10-П<sup>38</sup> признал конституционным запрет проведения референдума в определенные сроки. В Постановлении от 21 марта 2007 г. № 3-П<sup>39</sup> Конституционный Суд РФ признал конституционным запрет на проведение референдума по основным вопросам государственной жизни.

Административное государство часто не прямо запрещает использование тех или иных политических прав, а вводит массу препятствий на пути их реализации: вводит специально усложненную процедуру реализации, позволяет пользоваться политическим правом только с разрешения бюрократии (правоприменителя). Создается так называемое «турникетное право». В своих решениях Конституционный Суд РФ признал конституционными ограничения политических прав и свобод путем введения процессуальных и бюрократических формальностей. В Определении от 21 декабря 2000 г. № 266-О он признал конституционным этот бюрократический прием ограничения прав на объединение<sup>40</sup>. В Определении от 2 апреля 2009 № 484-О-П<sup>41</sup> и от 1 июня 2010 № 705-О-О<sup>42</sup> Конституционный Суд РФ проявил особую заботу о том, чтобы бюрократия могла по своему усмотрению разрешать или запрещать собираться людям на улице. Другими словами, он оправдал массовые репрессии против людей, без разрешения чиновников собирающихся на улицах и площадях. В своем особом мнении судья А. Л. Кононов отметил, что Конституционный Суд РФ фактически уклоняется «от своей главной обязанности – защиты конституционных прав и свобод граждан» и помогает повсеместному и массовому нарушению свободы собраний, циничному и ничем не ограниченному произволу исполнительной власти<sup>43</sup>.

Административный класс консервативен по своей природе и старается бороться со всем новым, что возникает в обществе без его разрешения. Конституционный Суд РФ помогает бюрократии в этой борьбе. В своем Постановлении от 23 ноября 1999 г. № 16-П<sup>44</sup> Суд признал вполне конституционной дискриминацию новых религиозных объединений в стране.

Выживание административных государств требует от них высокой степени централизации и устранения принципов федерализма и местного самоуправления, которые декларируются в конституционном акте, копирующем западные образцы. Так, Конституционный Суд РФ сделал все, от него зависящее, для того, чтобы нейтрализовать нормы Конституции РФ, закрепляющие федеративное государственное устройство. В Постановлении от 7 июня 2000 года № 10-П<sup>45</sup> Конституци-

<sup>38</sup> СЗ РФ. – 2003. – № 25. – Ст. 2564.

<sup>39</sup> СЗ РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1741.

<sup>40</sup> Определение КС РФ от 21 декабря 2000 г. № 266-О.

<sup>41</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 6.

<sup>42</sup> Консультант плюс. – Высшая школа. – Вып. 17. – 2012.

<sup>43</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова по Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П По жалобе гражданина С. М. Шимоволоса, А. В. Лашманкина, Д. П. Шадрина о нарушении их конституционных прав положением ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 6.

<sup>44</sup> Российская газета. – 1999. – 16 декабря.

<sup>45</sup> СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

онный Суд признал ничтожными слова Конституции РФ о наличии государственности (а значит, суверенитета) у субъектов Федерации. В Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П<sup>46</sup> он указал, что слова Конституции РФ о самостоятельности субъектов Федерации в установлении своей системы органов власти ничего не значат. Все регионы должны копировать схему отношений между органами власти в центре. Как уже отмечалось выше, Конституционный Суд РФ признал конституционным концентрацию власти в стране в руках правителя страны и легитимировал формирование органов власти в регионах из центра<sup>47</sup>. М. А. Краснов обращает внимание на то, что Конституционный Суд РФ фактически заявляет о необходимости централизации и унификации организации исполнительных органов во всех регионах. Они рассматриваются им как нижестоящие структуры центральных органов исполнительной власти, ничем не отличающиеся от их территориальных подразделений<sup>48</sup>. В Постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П<sup>49</sup> Конституционный Суд РФ решил, что Государственная Дума может полностью игнорировать мнение регионов по поводу принимаемого закона по предмету совместного ведения. Устранить самостоятельную политическую жизнь в регионах помогло Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П<sup>50</sup>, которое признало конституционным запрет создания региональных партий в провинциях страны. Во всех регионах люди должны голосовать за партии, дозволенные в Москве и управляемые из центра.

Конституционные суды административных государств помогают административному классу не допустить появления местного самоуправления в стране. Например, Конституционный Суд РФ в Определении от 21 февраля 2002 г. № 26-О<sup>51</sup> признал конституционным лишение местного населения права избирать главу муниципалитета. В Постановлении от 18 мая 2011 № 9-П<sup>52</sup> Конституционный Суд признал конституционным двухступенчатые выборы в представительные органы муниципальных районов, которые позволяют бюрократии проводить селекцию удобных ей депутатов. В Постановлении от 1 декабря 2015 № 30-П<sup>53</sup> Конституционный Суд РФ оправдал откровенное вмешательство региональных властей в формирование послушных им органов власти на местах и дробление муниципалитетов на мелкие части для удобства манипулирования их органами власти.

Конституционные суды административных государств берут на вооружение разного рода антиконституционные доктрины и объявляют их конституционными. Например, Конституционный Суд РФ не раз при принятии своих решений исходил из доктрины необходимости подробно урегулировать всю общественную жизнь, ликвидировав конституционные свободы. Он отказывается от признания необходимости применения к членам общества (их объединениям) общедозволенного типа правового регулирования. Так, в Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П<sup>54</sup> он оправдывает ликвидацию свободы создания и деятельности партий и признает конституционным подробное регулирование этих процессов, позволяю-

<sup>46</sup> СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

<sup>47</sup> Постановление 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.

<sup>48</sup> Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности: труды кафедры конституционного и административного права. – Вып. 1. – М.: ТЕИС, 2006. – С. 10.

<sup>49</sup> СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1833.

<sup>50</sup> СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.

<sup>51</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 4.

<sup>52</sup> СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3239.

<sup>53</sup> Российская газета. – 2015. – 14 декабря.

<sup>54</sup> СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.



щее бюрократии по своему усмотрению решать, какие партии регистрировать, а какие нет, что разрешить партиям, а что им запретить делать. Это известная доктрина полицейского государства, которая сегодня выдается за доктрину правового государства. В соответствии с этой доктриной конституционные суды смотрят на население как на ребенка, которого правящая группа должна взять под опеку. В Постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1-П Конституционный Суд РФ объявляет, что свобода объединения несет в себе угрозу для демократии, народовластия, федерализма, для самих прав и свобод гражданина<sup>55</sup>. Таким образом Конституционный Суд РФ поддержал доктрину так называемой «управляемой демократии», где вся политическая деятельность в обществе осуществляется под контролем и с согласия государственной бюрократии.

Как отмечалось выше, Конституционный Суд РФ объявил конституционной доктрину свободы деятельности государства, его органов и должностных лиц в деле нормотворчества. В Постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1-П<sup>56</sup> Конституционный Суд признал полномочия законодателя ограничивать права граждан на объединение исходя из интересов правящей группы. Таким образом он оправдал отказ от принципов правового государства (принципа верховенства конституции, необходимости ограниченного правления и применения к государственным органам разрешительного типа правового регулирования). В демократическом обществе государство всегда находится под подозрением. В этатистском – распространяется презумпция добросовестности органов власти.

Как отмечалось выше, конституционный суд административного государства реализует политику правителя и изменяет характер своих решений в зависимости от его интереса. В Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П<sup>57</sup> Конституционного Суда РФ требовал ввести выборность глав регионов по аналогии с выборностью Президента РФ, поскольку в то время Президент РФ боролся с сильными представительными органами регионов, неподконтрольных ему. Но после фактического введения Президентом РФ назначения глав регионов, в Постановлении от 21 декабря 2005 г.<sup>58</sup> Конституционный Суд РФ отказался от своей прежней позиции. Все органы власти при монархическом правлении должны колебаться то в одну, то в другую сторону вместе с колебаниями линии правителя. В противном случае можно выпасть из системы, как это случилось с Конституционным Судом Казахстана, который стал слишком самостоятелен и был распущен правителем в 1995 г.<sup>59</sup> То же случилось с Конституционным Судом России в 1993 г. После вынесения решения, не устраивающего правителя, деятельность его была приостановлена<sup>60</sup>.

В ходе своей деятельности конституционный суд административного государства должен хитрить, прибегая то к ограничительному, то к расширительному толкованию норм конституционного текста. Используя противоречивость конституционного текста, он делает акцент то на одной, то на другой его норме, игнорируя наличие иных норм права. Например, Конституционный Суд РФ не любит вспоминать о нормах Конституции РФ, закрепляющих автономию регионов (ч. 2 ст. 11, 73 Конституции), самостоятельность ветвей власти (ст. 10 Конституции РФ), запрет отменять или умалять права граждан, обращенный к законодателю (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ).

<sup>55</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. – 2005. – №. 6. – Ст. 491. – П. 3.2.

<sup>56</sup> СЗ РФ. – 2005. – №. 6. – Ст. 491.

<sup>57</sup> СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

<sup>58</sup> СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

<sup>59</sup> Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1999. – № 2 (27). – С. 19.

<sup>60</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. – Т. 1. – М., 2010. – С. 325.

Иногда конституционный суд вообще вынужден прикидываться простаком и делать вид, что ему неизвестны значения тех или иных терминов, используемых в правовой сфере. Например, Конституционный Суд РФ сделал вид, что ему неизвестно значение слова «государство», которое используется в теории государства и конституционном праве. Каждый первокурсник юридического факультета знает, что неотъемлемым признаком государства является его суверенитет. В своем Постановлении от 7 июня 2000 года № 10-П<sup>61</sup> Конституционный Суд РФ заявил, что употребление слова «государство» («государственный») в отношении субъектов Федерации в Конституции РФ (ч. 2 ст. 5, ст. 73) вовсе не означает наличие у них хоть какого-то суверенитета. Конституционный Суд РФ напрочь забыл, что означает в теории права категория «общие принципы» (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П; от 4 апреля 2002 № 8-П; от 21 декабря 2005 г. № 13-П) и не смог отличить их от конкретных регулятивных норм, издание которых запрещено на федеральном уровне (п. «н» ст. 72 Конституции РФ) и должно быть отнесено к исключительным полномочиям субъектов Федерации (ст. 73 Конституции РФ). «...Трудно согласиться с тем, что установление конкретных требований относительно возраста кандидатов в депутаты и на выборные должности в субъектах Российской Федерации входит в содержание “общего принципа организации системы органов государственной власти и местного самоуправления” либо составляет основу (принцип) регулирования избирательного права граждан Российской Федерации», – писал в своем особом мнении судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук<sup>62</sup>.

Внесение антиконституционных по своей сути поправок в текст конституции привлекает внимание зарубежной общественности и разоблачает антиконституционную направленность деятельности правящей группы. На выручку приходит конституционный суд. Он становится эффективным инструментом изменения содержания конституционных актов путем их толкования, выгодного правящей группе (правителю) и в целом административному классу.

Правящая группа административного государства не придает решениям конституционного суда большого значения. Они используются для оправдания отдельных действий государства и тут же забываются, как только потребность в них отпадает. Как уже отмечалось, для того, чтобы запретить региональным ассамблеям, неподконтрольным Президенту РФ, назначать глав регионов, Конституционный Суд РФ принял решение, обязывающие регионы строить систему органов власти соответствующую той, что имеется в центре<sup>63</sup>. То есть регионы обязали проводить прямые выборы глав регионов. Но затем, когда это стало неактуально для правящей группы, про это решение забыли. Для оправдания имперских полномочий Президента РФ Конституционный Суд РФ заявил, что во всех регионах России должен быть введен единый порядок формирования органов власти<sup>64</sup>. Но затем правящая группа решила, что в разных регионах порядок назначения главы региона может быть разным, и о решении Конституционного Суда по этому поводу не вспоминают.

<sup>61</sup> СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

<sup>62</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука // СЗ РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3002.

<sup>63</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

<sup>64</sup> Постановление 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. – П. 3.

Конституции, октроированные правителями административных государств, часто не удовлетворяют высокие требования конституционализма: обеспечение социократии и верховенства прав человека. Они закрепляют антиконституционные положения или способствуют сохранению в стране доконституционных институтов. Часто они имеют лазейки для поддержания абсолютной власти правителя, для формирования правительства, безответственного перед представительным органом, для устранения децентрализации управления страной (подавления федерализма и местного самоуправления). Конституционный суд, как «раб лампы», которой является конституционный текст, объявляет эти неконституционные положения конституционными и развивает их в своих решениях. Так, Конституционный Суд РФ, оправдывая монархическую форму правления страны, лишь довел до абсурда нормы ст. 80 Конституции РФ.

При всем при этом, конституционные суды часто нельзя признать идеальным винтиком в механизме административного государства. Множество их решений, не касающихся политических вопросов, пронизано духом свободы и гуманизма. Они «развращают» интеллектуальную элиту своей страны, дают ей основу для критики административного государства и общества. В значительной степени подрывное значение для административного государства имеют особые мнения судей конституционного суда. Они разрушают монистическое мышление, типичное для административных государств. В них сохраняются и поддерживаются конституционные идеалы. Те немногие, кто являются носителями конституционной идеи, чувствуют себя не столь одинокими, когда читают эти особые мнения. Они позволяют хоть как-то поддерживать дух конституционализма в интеллектуальных элитах страны.

Итак, из сказанного можно сделать вывод, что конституционные суды административных государств выполняют две важнейшие функции, обеспечивающие выживание этих государств: создание видимости того, что в стране охраняется конституция, и легитимация неконституционных свойств государства.

**Sergey Alekseevich Denisov,**

Candidate of Law, Associate Professor at Human Rights Chair,  
Legal Department, Liberal Arts University – University for  
Humanities (Ekaterinburg)

### **The Role of the Constitutional Court in the Administrative State Mechanism**

The modern administrative states have been trying to be more like Western countries. They simulate the creation of a similar state mechanism. However, the authorities in this mechanism perform other functions. The constitutional court established in the administrative state intends to imitate the protection of the Constitution and to legitimize the unconstitutional properties of the administrative state.

**Key words:** administrative state; the constitutional court; the court's role.