

Денисов Сергей Алексеевич*,
*доцент кафедры прав человека юридического факультета
НОУ ВПО «Гуманитарный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Екатеринбург)*

ИМИТАЦИЯ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ПРОЦЕССАХ

В обществах административного типа население находится под контролем государства. Последнее определяет, какую степень активности населения оно может допустить, в каких формах и в каких сферах. В последнее столетие административный класс вынужден имитировать наличие демократии в стране и участие населения в принятии властных решений. «На этапе зрелого социализма, в условиях общенародного государства все более широкое и активное участие трудящихся масс в управлении жизнью страны прочно утвердилось как центральное направление политического развития советского общества» — говорил Л.И. Брежнев¹. «...мы должны поддерживать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком и городом, в решении повседневных вопросов...» — вторит ему Президент РФ В.В. Путин².

1. Необходимо выделить основные направления имитации участия населения в принятии властных решений.

Административное государство поддерживает активность населения в тех областях жизни, где она не вступает в конфликт с интересами административного класса: защита животных, помощь нуждающимся слоям населения, занятие искусством и спортом.

Административное государство естественно поддерживает активность населения направленную на решение задач, в которых заинтересовано как общество, так и административный класс. Так, в СССР всячески поддерживалось участие населения в повышении производительности труда (участие представителей трудовых коллективов в производственных совещаниях на предприятиях), в осуществлении патерналистской политики государства (работа профсоюзов), в охране общественного порядка (участие в работе народ-

* © Денисов С.А., 2018

ных дружин), в воспитании подрастающего поколения. Сегодня эта политика имеет продолжение.

В XIX в. произошла «революция масс». Они стали принимать активное участие в политической жизни страны. Правящая группа и административный класс в целом принимают меры по канализации этой активности в нужном для себя направлении. Здесь действует правило: «Чтобы завести движение в тупик, нужно его возглавить». Наполеон Бонапарт первый опробовал использование масс для принятия выгодных для себя решений через референдумы. Затем эту практику продолжил его племянник Луи Бонапарт. В XX в. референдумы уже повсеместно использовались разного рода диктаторами для легитимации их власти. О.А. Омельченко отмечает, что всеобщее избирательное право использовалось Луи Бонапартом для установления его единоличной диктатуры полувоенного образца, установлению режима полумонархической диктатуры³.

Высшая и средняя бюрократия поддерживает участие населения в контроле за нижними слоями бюрократии. Так, в России в 2011 г. было создано движение под названием «Общероссийский народный фронт» (ОНФ). «Если сегодня убрать ОНФ, немало сотрудников исполнительной власти будут аплодировать» – говорил Л. Рощаль на съезде ОНФ в ноябре 2018 г.⁴. Однако анализ руководящего состава ОНФ показывает, что этот так называемый «народный фронт» возглавляется чиновниками или их клиентелой. Например, руководящие органы отделения ОНФ Крыма и Севастополя в 2014 г. были включены председатель Госсовета Крыма В. Константинов и председатель Совета министров Крыма С. Аксенов, исполняющий обязанности губернатора Севастополя А. Чалый и начальник управления образования города В. Оганесян, бывший командующий ВВС Черноморского флота В. Юрин. Создание отделений шло под руководством С. Аксенова и А. Чалова, которые возглавляли оргкомитеты по созданию отделений ОНФ⁵. Сегодня ОНФ выполняет функции подобные тем, что в СССР выполняли органы так называемого народного контроля.

Иногда административный класс позволяет населению самому принимать решения по мало значительным вопросам. Так, в 2018 г. Министерство культуры и Общественная палата выступили с предложением переименовать аэропорты в разных городах России. Эту выдумку по отвлечению населения от проблемы повышения пенсионного возраста они назвали «Великие имена России»⁶.

Административный класс может позволить населению принимать властные инициативы при том, что окончательное решение вопроса остается за бюрократией. Так, в СССР миллионы людей вовлекались в обсуждение проектов конституций. В своем обращении к Федеральному Собранию Президент РФ в 2013 г. заявил, что стране нужна широчайшая общественная дискуссия. Все ключевые законопроекты, государственные решения и стратегические планы должны проходить нулевое чтение с участием НКО. Для этого нужно использовать общественные советы при федеральных и региональных органах⁷. Но современному государству далеко до тех масштабов имитаций участия населения в принятии законов, что имели место в СССР. Обсуждение законов об образовании и полиции было бледной тенью мероприятий, проводимых в СССР при обсуждении проектов конституций. Сегодня населению страны дозволяется проявлять законодательную инициативу в решении тех или иных вопросов общественной и государственной жизни⁸. Естественно, бюрократия сама решает, какие инициативы поддержать, а какие нет. В 2013 г. в России было собрано 100 тыс. подписей под двумя законопроектами. Но Правительство, рассмотрев их, сочло, что принятие законов нецелесообразно⁹.

Административное государство организует ритуальные действия по реализации участия населения в принятии властных решений. В любом ритуале важна процедура. Результат действий известен заранее. Примером осуществления ритуальных действий является проведение управляемых выборов. Для их осуществления подбираются соответствующие кандидаты, каждый из которых знает свою роль. Кто будет победителем на выборах — известно заранее. В целом выборы в органы власти похожи на договорные матчи. Оппозиции позволено победить в ряде округов и занять сколько-то мест в представительном органе. Перед выборами средства массовой пропаганды, находящиеся в распоряжении государства, осуществляют «промывку мозгов населения». В результате, поведение населения при голосовании также вполне прогнозируемо. Неудобные бюрократии кандидаты лишаются пассивного избирательного права¹⁰. Ритуальные действия должны указывать на всеобщую поддержку населением правящей группы. Поэтому тоталитарные режимы добиваются почти стопроцентной явки на голосование и поддержки выдвинутых правящей группой кандидатов на «выборные» должности. Авторитарные режимы так же борются за высокую явку, но только «своего» электората. Она обеспечивается за

счет мобилизации на выборы «актива» и других зависимых от бюрократии людей (бюджетников, работников государственных и муниципальных предприятий).

Сегодня отечественное государство создало видимость открытости деятельности участковых избирательных комиссий во время выборов. По всей стране на избирательных участках были установлены камеры, и каждый желающий мог посмотреть, как идет голосование. Активисты воспользовались этой возможностью и выявили массовое завышение явки на выборах. Материал был передан в ЦИК. Но там ответили, что выявленные таким образом нарушения не влекут за собой юридических последствий. В законе нет нормы, которая позволяла бы привлечь кого-то к ответственности на основании наблюдений с телекамер¹¹. Таким образом, государство создало имитацию открытости проведения выборов.

Ритуальный характер носят встречи высших чиновников и Правительства с населением. Населению позволяет выражать свои просьбы. Часть их пожеланий воплощается в проекты законов, в указания и поручения Правительства. Люди должны верить, что начальство их слышит. Обращение населения к начальству позволяет поддерживать обратную связь между государством и обществом, необходимую для поддержания власти над этим обществом¹².

Под напором оппозиции административный класс вынужден позволять населению осуществлять действия не выгодные бюрократии. Так, время от времени административные органы России разрешают оппозиции проведение массовых мероприятий, на которых звучат требования, которые бюрократия хотела бы не слышать. Два года власти г. Москвы организовывали разгон запрещаемых ею митингов, проводившихся оппозицией на Триумфальной площади. Но, неожиданно для всех они разрешили проведение ей митинга 31 октября 2010 г.¹³. Чаще всего оппозиции дозволяется проводить публичные мероприятия вдали от зданий, где размещаются органы власти и в местах, где меньше всего собирается людей.

2. Для имитации участия населения в управлении общественными и государственными делами используется ряд средств.

Великой заслугой советской бюрократии являлось создание партеобразного объединения бюрократии и ее клиенты («партии власти») под названием КПСС. Этот опыт затем был распространен по всему миру. В соответствие со ст. 6 Конституции СССР 1977 г. любая активность населения должна была осуществляться только под руководством КПСС, которое объявлялось ядром всей полити-

ческой системы, руководящей и направляющей силой страны. Партеобразное объединение бюрократии объявляется важнейшим инструментом участия населения в принятии властных решений. Для этого эти объединения делаются массовыми. В КПСС к ее концу состояло около 17 млн. человек. Но, ни КПСС, ни ее наследница «Единая Россия» не являются партиями. Это звенья государственного механизма, созданные государственным аппаратом для управления обществом. Рядовые члены этих объединений подобно солдатам в армии, всего лишь выполняют приказы, исходящие от аппарата этих объединений.

КПСС создавала все общественные объединения в стране и направляла их деятельность. Единая Россия, конечно, не может претендовать на эту роль. Она контролирует только часть общественных объединений, но, так же, берется направлять их деятельность на реализацию приоритетов, выделенных в ее программах¹⁴. Единая Россия координирует действия общественных объединений¹⁵.

Для имитации участия массы населения в управлении делами общества и государства административный класс сам создает огосударственные общественные объединения или поддерживает общественные объединения, готовые работать под его руководством. Множество общественных объединений создается бывшими государственными чиновниками. Огосударственные общественные объединения превращаются в «приводные ремни» для решения задач, поставленных государством. Попыткой восстановить тотальный контроль государства за всеми общественными объединениями является создание «Общероссийского народного фронта», в состав которого вошло значительное количество партий-подсадок и общественных объединений. Взамен государство предложило им места в представительных органах¹⁶ и другие преференции¹⁷.

Административный класс сегодня не может управлять обществом без помощников внутри его. Он создает так называемый «актив», свою клиентелу, группы «помогаев». В «актив» включаются руководители контролируемых государством общественных объединений (в том числе «желтых» профсоюзов), партий-подсадок, изображающих из себя оппозицию, клиентистская буржуазия и менеджмент контролируемых ею предприятий, менеджмент государственных и муниципальных предприятий и учреждений, верхушка служилой интеллигенции. Эти группы общества от имени населения участвуют в поддержке мероприятий, организуемых бюрократией, мобилизуют население на участие в них, занимают депутатские места в

представительных органах власти, в советах и общественных палатах. Их деятельность символизирует «поддержку народом» политики государства.

«Помогаи» могут вносить предложения об изменении законодательства, иногда даже требуя принятия каких-либо мало значительных норм закона. Вокруг их предложений создается информационный шум. Государство, иногда, реагирует на этот шум так называемой «общественности». Оно отменяет откровенно глупые предложения чиновников или их клиентелы. У общества возникает чувство удовлетворения. Оно верит, что шум в Интернете приводит к позитивному результату. Кто-то говорит о том, что реакция государства на общественное возмущение является признаком демократии в стране, признаком наличия публичной политики.

В последнее время отечественное государство активизировало работу по созданию разного рода консультативных органов при государственных органах власти из представителей общественных организаций. Большая часть этих органов формируется из «помогаев». Но для создания видимости независимости этих органов от государства в них включают представителей общества граждан. Эти представители очень активны, выступают с разного рода инициативами. Для государства — это способ «выпускания пара». Декоративность многих советов при министерствах и ведомствах в свое время признавал Д.А. Медведев¹⁸. Зная наперед, что за организации создаются при органах власти, В.В. Путин заявлял, что «они не должны быть формальным придатком и декоративной структурой»¹⁹.

Государство, обладающее значительными материальными, финансовыми и властными ресурсами может подкупать часть населения, которое привлекает к решению общественных и государственных проблем. Для участия в управляемых выборах оно привлекает зависимых от него бюджетников, членов общественных объединений, получающих грантовую поддержку, иные этатистски настроенные группы (например, казаков).

3. Административное государство создает видимость наличия гарантий для участия в управлении делами государства. Ст. 50 Конституции СССР 1977 г. указывала, что для реализации гражданами их политических прав государство выделяет им общественные здания, улицы и площади, дает возможность использовать печать, телевидение и радио. Современное государство гордится тем, что выделяет все больше финансовых средств на содержание общественных объединений. На деле эти гарантии ставят людей в полную

зависимость от государства, от воли чиновников, которые распределяют деньги между организациями. Гранты являются средством создания клиентистских объединений. «Прикармливание» общественных объединений происходит под убаюкивающие слова о необходимости их независимости от государства²⁰. При распределении грантов государство может делать видимость, что поддерживает и те организации, которые мешают бюрократии осуществлять ее власть над обществом. В 2014 г. 20 организаций, числящихся в реестре «иностранных агентов» получили президентские гранты²¹.

Государство создает видимость наличия правовых гарантий для участия населения в принятии властных решений. Например, ч. 3 ст. 28 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.²² обязывает представительные органы власти муниципалитетов проводить общественные слушания по широкому перечню вопросов. В частности все изменения в устав муниципального образования должны приниматься после общественных слушаний. Но эти изменения часто принимаются на основании поправок в федеральном законодательстве или законодательстве регионов. Они вносятся в устав вне зависимости от того, что об этом думает население. Поэтому, часто, в подобного рода слушаниях участвуют только муниципальные служащие, создающие видимость участие населения в принятии решений.

Для того, чтобы отсеять полезную для бюрократии активность населения от вредной право закрепляет разрешительный тип регулирования предоставления прав граждан. Они не рассматриваются как естественные. Государство решает, какие права дозволить, а какие ограничить. Воспользоваться своим правом разрешается только с дозволения административных органов и под их контролем. Подчас разрешительный характер регулирования отношений скрывается. Так, ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»²³ создает видимость уведомительного характера проведения публичных мероприятий. На практике он толкуется, как разрешительный. Ч. 4 ст. 3, ст. 21, 23 ФЗ «Об общественных объединениях» от 12 мая 1995 г. № 82-ФЗ говорит о регистрации общественных объединений. На самом деле эта регистрация превращается в выдачу разрешения или запрещение деятельности того или иного объединения²⁴.

Имитация активного участия населения в принятии властных решений позволяет создавать видимость наличия суверенитета на-

рода и демократии в стране. Административный класс пытается через вовлечение населения в демократические процессы воздействовать на сознание населения. «В дальнейшем развитии и углублении демократии партия видит могучее действенное средство коммунистического воспитания трудящихся, формирование нового человека» — писал в 1985 г. преподаватель научного коммунизма Б.И. Кожухин²⁵. Людей пытаются убедить, что от них что-то зависит. Служилая интеллигенция доказывает, что административное государство делает все возможное для строительства гражданского общества. Фактически за общество граждан выдается служилое общество, умело управляемое бюрократией.

Итак, представители конституционного права не должны путать свободную деятельность граждан страны и их объединений с имитацией этой деятельности, осуществляемой государственной бюрократией с помощью своей клиентелы, подкупленного или обманутого населения.

Примечания

¹ Брежнев Л.И. Ленинским курсом. — М., 1978. — Т. 6. — С. 629.

² Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию // Российская газета. — 2013. — 13 декабря. — С. 2.

³ Осмельченко О.А. Всеобщая история государства и права / Учебник в 2 т. — Т. 2. — М.: ТОН — Остожье, 2001. — С. 145, 162.

⁴ Цит. по Сафронов И. ОНФ уважать себя заставил // Коммерсантъ. — 2018. — 30 ноября. — С. 2.

⁵ Юнусов Л., Бекбулатова Т. «Народный фронт» прошел по Крыму и Севастополю // Коммерсантъ. — 2014. — 3 апреля. — С. 2.

⁶ Брицкая Т. Жизнь за царя // Новая газета. — 2018. — 7 декабря. — С. 5.

⁷ Цит. по: Сказано — сделано // Российская газета. — 2013. — 13 декабря. — С. 1.

⁸ Указ Президента от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественными инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. — 1013. — № 10. — Ст. 1019.

⁹ Кряжкова О. Конституция Российской Федерации о демократии и демократических процедурах: что не так? // Сравнительное конституционное обозрение. — 2014. — № 1. — С. 78.

¹⁰ Денисов С.А. Реальное государственное право современной России. Монография: в 3 т. — Т. 2. — Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2016. — С. 312-387.

¹¹ Юрасова Т. Гибридная явка // Новая газета. – 2018. – 7 сентября. – С. 8.

¹² Шкель С.Н. Постсоветский авторитаризм в сравнительной перспективе: – Уфа: Гилем, Башк. энцикл., 2014. – С. 132.

¹³ Стратегия-31 / [Электронный ресурс]. - bitly.su/wY2L

¹⁴ О Консультативном Совете общественных объединений / [Электронный ресурс]. - bitly.su/V0Cbt

¹⁵ Положение о Консультативном Совете общественных объединений при Московском городском региональном отделении Всероссийской политической партии / [Электронный ресурс]. - bitly.su/pvEQGpyG

¹⁶ Тирмастэ М.-Л. «Единая Россия» окопалась в тылу «Народного фронта» // Коммерсантъ. – 2011. – 25 мая. – С. 2.

¹⁷ Буранов И. «Народный фронт» ловит такси // Коммерсантъ. – 2011. – 4 августа. – С. 3.

¹⁸ Цит. по: Фаризова С. Дмитрий Медведев не стал гарантом Общественной палаты // Коммерсантъ. – 2008. – 20 марта. – С. 3.

¹⁹ Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию // Российская газета. – 2013. – 13 декабря. – С. 2.

²⁰ Городецкая Н., Нагорных И. НКО добавят на правозащитную деятельность // Коммерсантъ. – 2013. – 6 сентября. – С. 2.

²¹ Трифонова Е. Страсбургу предложено российскими НКО не заниматься // Независимая газета. – 2017. – 6 октября. – С. 3.

²² СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

²³ Федеральный Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

²⁴ Денисов С.А. Имитация конституционного строя. Монография. – Екатеринбург: гуманитарный университет, 2018. – С. 144-145.

²⁵ Демократия и личность в условиях развитого социализма. – Л.: Ленинградский университет, 1985. – С. 97.