

# Властеотношения: закономерности существования, субъективизм регулирования и правоприменения\*

*Авакьян Сурен АдIBEKович,  
заведующий кафедрой конституционного и муниципального  
права Юридического факультета Московского  
государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
avakian@law.msu.ru*

*В статье даются характеристики властеотношений как сложного политического и правового феномена, их воплощение в государственной и общественной практике, в нормативном правовом регулировании и правоприменении.*

**Ключевые слова:** *властеотношения, власть, субъекты власти, эволюция, сила, организация, собственность, свойства, методы власти.*

## GOVERNMENT RELATIONS: EXISTENCE REGULARITIES, REGULATION AND LAW ENFORCEMENT SUBJECTIVISM

*Avakyan Suren A.  
Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the  
Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)  
Doctor of Law, Professor  
Honored Scientist of the Russian Federation  
Honored Lawyer of the Russian Federation*

*The article characterizes government relations as a complicated political and legal phenomenon, describes their implementation in the state and social practice, statutory and legal regulation and law enforcement.*

**Keywords:** *government relations, government, government subjects, evolution, power, organization, property, attributes, government methods.*

### 1. Основные характеристики (параметры) власти и властеотношений как предпосылки закономерности их существования.

О власти и властеотношениях написано множество произведений. К их проблематике обращались кто угодно — от философов и юристов до писателей, создавших художественные шедевры и просто опусы; не обходили эту злободневную материю даже поэты. Казалось бы, с властью все ясно — она нужна для организации и упорядочения жизни людей, их сообществ, для формирования и закрепления единой государственной политики как основы взаимоотношений всех структур, участвующих в общественных процессах, для налаживания производства товаров и обмена ими, для обеспечения порядка в обществе и при необходимости для привлечения к ответственности тех, кто ведет себя недолжным образом с по-

зиций закона, предотвращения опасностей для строя, рождающихся как внутри страны, так и за пределами государственной территории.

Однако на деле не очень-то все ясно с властью. Цели власти порождают мириады различных общественных отношений. И поскольку так или иначе такие отношения связаны с властью, возможно их обобщенно называть властеотношениями.

Добросовестный юрист-догматик тут же призовет все такие отношения урегулировать нормами права, поскольку, как ему думается, только охват формализованными правилами свяжет участников (далее будем употреблять более привычное для правоведов слово «субъектов») соответствующих общественных отношений. Причем не только тех, кому будут адресованы правовые предписания, но и тех, от кого они исходят.

\* В основе статьи — положения доклада, сделанного автором на международной конференции в МГУ имени М.В. Ломоносова в ноябре 2017 г.

На деле, увы, далеко не всегда так происходит. Адресаты правовых норм нередко уклоняются от их исполнения, несмотря на огромную армию организующих и надзорных инстанций. К сожалению, и это особенно прискорбно, создатели норм могут запретить для себя одни варианты поведения, но вполне допустить другие, с точки зрения обывателя невозможные, а то и несуразные, но юридически не запрещенные.

К примеру, кто бы мог представить, что в демократическом государстве, формирующем органы выборным путем, вдруг появятся нормы о пожизненном президентстве — причем их инициаторы даже не подумали о том, что, исключая нормальный, естественный путь ротации власти, они толкают противников такого главы государства на его свержение насильственным путем. Или иное: в трудовом праве давно известен запрет на то, чтобы начальник и подчиненный были в родственно-зависимых отношениях (муж — жена, отец — сын и т.п.). А вот в конституционном праве просто не задумались — пока? — о том, чтобы записать: не может быть муж президентом, а жена вице-президентом; отец — главой государства, а дочь, сын — руководителем его администрации. И уже есть примеры подобных конструкций власти!

И теперь политики и ученые ломают голову над тем, есть ли закономерности существования властеотношений, могут ли быть пределы их нормативного (конституционно-правового) регулирования. Более того, а может, и вообще не ломать голову над этим, чуть-чуть, «по верхам» урегулировать властеотношения, а в остальном пустить все на самотек? И уповать лишь на то, чтобы не пришли во власть «мрачные» силы, сделавшие ее содержанием персональное своеволие? Ох как для этого подходит именно конституционное регулирование — оно ведь и есть «общее», «исходное», а кто-нибудь язвительно и упомянутую оценку «по верхам» употребит!

Чтобы приблизиться к ответам на подобные вопросы, попробуем прежде всего определить основные постулаты власти, ее ключевые характеристики.

1. Каждый, кто прожил на свете некоторое количество лет, сначала внутренне, по инстинкту, а с годами и сознанием понимает, что ключевым проявлением власти является **сила**. Вроде бы особо и не надо объяснять, что это за явление. И все же в порядке толкования скажем, что сила, как показатель власти, явление многогранное. По мере становления человек ощущает в отношении себя сначала две силы — *силу природы*, она его побуждает питаться, отправлять надобности и т.п., и *силу воздействия*, когда сторонние люди учат его восприятию мира, поведению, поступкам.

В немалой степени и силы природы побуждают поведение человека — хорошо известны и преступления, рождаемые корыстными чувствами и инстинктами, и голодные бунты, и захваты чужих владений из корыстолюбия, жадности.

Но с взрослением человека именно сила внешнего воздействия как проявление власти становится для него определяющим фактором. Тем более что по мере лет он уже сам может стать выражением силы воз-

действия, при необходимости подкрепляя ее силой физического подавления других.

2. Как видим, сила ощущается лишь тогда, когда есть **объекты** властеотношений, на которые она направлена. В интересующей нас сфере ими становятся, во-первых, **окружающий мир**, во-вторых, **люди**.

С первой группой постоянно происходят метаморфозы. Сколько ни живет человек, он всегда не желает быть простым пользователем окружающего мира. Как дикарь, так и современное существо непременно хотят что-то изменить. Увидев плоды, растущие на дереве, не просто поедают их, но и пытаются видоизменить; получив успех, начинают думать, что так же в силах изменить все окружающее, мало думая, что при этом может появиться нечто вредное или же погибнет ценность. Власть над природой — об этом помышляют многие, порождая идеологию и логику такого властвования. Рождаются слова о «милостях природы», о том, что «взять» от нее все — задача человечества. Природа — по велению «сверху» (говорят, что есть и такое) или же следуя своим закономерностям — мстит людям, ломая их сооружения, напуская на них тайфуны и т.п. Но все бесполезно, да, наверно, и не может быть иного, поскольку весь род человеческий пошел от греховного «вкусения» природных даров.

И все же самую большую радость — скорее низменную, чем благородную — человек почувствовал тогда, когда убедился в том, что власть его силы незамедлительно создает свой объект — это *люди*. Вся история человечества свидетельствует, что, действительно, равному этому блаженства нет и не было — именно властвовать над людьми. Чуть ниже мы скажем о том, что для этого надо изобрести людям верования, идеологию, создать определенные типы, линии взаимоотношений и т.д. Но в общем-то это лишь разговор об искусстве (у)правления людьми, умные правители такое искусство чувствовали внутри себя, если могли — излагали своими словами или же нанимали умельцев (поэтов, философов), которые воплощали мысли о «мудрых» правителях, о «деспотах» и т.п.

В основе отношений с людьми как элементе властеотношений находится та самая «сермяжная» сила, о которой сказано выше, сила подчинения, по-разному одобренная идеологическими начинками, как кусок мяса сдабривают специями, чтобы он был вкуснее для потребления. Но правитель, даже очень умный и «демократический», непременно создает и «грубые» орудия укрепления своей власти над людьми; если что-то не так, тут же появляются — в разные времена — конница, спецотряды (инквизиция, опричники, ОМОН), танки на улицах города и др.

3. Любой власти нужен такой ее элемент, как **собственность**. Она есть и объект власти, и ее материальная сила.

Однако не стоит подходить к этому явлению упрощенно. Власть состоит отнюдь не в том, чтобы иметь силу, права в отношении *своего* богатства. Это может быть самый начальный и отнюдь не радикальный признак власти и властеотношений.

История свидетельствует о том, что собственность как признак власти проявляется по-разному. И почти везде складывалось непреложное правило: собствен-

ность подвластных не есть твоя собственность. Если имеет место обратное, тогда подвластному нет стимула быть в твоей команде, кроме одного — свергнуть тебя и самому стать хозяином всей собственности.

Что же тогда лучше? Внешне кажется самым привлекательным вариант — наиболее богатый и становится первым властвующим, причем не фактически, а именно присвоением титула главного в государственной организации власти. Но это именно внешний и далеко не самый эффективный подход. Причины просты: во-первых, собственность может прийти по наследству, а ум, как известно, по наследству не всегда передается. Во-вторых, даже богатый правитель по-человечески может быть слаб и перепутать государственный карман со своим, тогда вместо укрепления государственных финансов он начнет за их счет упрочивать свое положение.

В извечном споре — что лучше, кого допускать к власти, уже богатого или же бесребреника, который будет думать о благе простых людей, таких же бедных, как и он, — нет исторического решения. Можно прийти к власти в одном костюме и уйти из жизни, оставив после себя лишь две формы генералиссимуса (Сталин), но при этом управлять безграничным богатством государства, да еще и умножая его. Можно рваться к власти, как некоторые американские миллиардеры, приблизившись к ней, мало что сделать для богатства государства, но уж во всяком случае не поставить власть на задачу умножения своего, личного богатства. Можно прийти к власти, будучи собственником нефтяных приисков, далее поставить власть на защиту интересов государства, но получается, что одновременно и своего богатства тоже.

Во всяком случае, очевидно одно: имущий власть и собственник — не всегда один и тот же субъект. Но пришедший к власти не должен связывать себя обязательствами в отношении собственности тех, кто «поставил его на власть». Именно этот вариант был характерен для России 1990-х годов. Налицо такие явления того времени: во-первых, он оберегал их собственность и права на эту собственность, в итоге даже культивировалась мысль: давайте все оставим как есть и пойдем дальше; во-вторых, правители умножали собственность тех, кто привел их к власти, за счет дальнейшей приватизации государственной собственности, по сути — ограбления своего народа; в-третьих, правители обогащали себя за счет и приватизации в пользу своих родственников и друзей, и незаконного коррумпированного обогащения.

Последствия очевидны: накопленное богатство все равно нельзя афишировать; пребывание во власти ради умножения своей собственности считается печальным результатом и для государства, и для самой личности.

4. Следующим признаком власти и властеотношений является **территория** власти. Автор этих строк, воспитанный в «суровые советские времена», на культе единения силы государства и общества, всегда воспринимал территорию как пространство власти. Отнюдь не пространственный «предел» власти, поскольку и тогда, и сейчас ясно, что власть не замыкается внутри своей территории, ее сила и влияние простираются далеко за границы государства.

Всегда вызывало удивление то, что в Средние века правитель государства часто считался и собственником его территории. Трудно сказать, что наиболее сильно повлияло на отказ от этой парадигмы; скорее всего то, что внутри территории формировался народ как совокупность людей не столько одного языка, сколько единой психологии. Отдать часть территории или продать ее монарх мог, но вот разорвать ее народ он уже боялся. А уж присоединение чужой территории не считалось грехом, поскольку это укрепляло силу власти, расширяло круг подвластных, чаще улучшалось экономическое состояние.

И еще всегда было ясно, что территория в том смысле признак государства и государственной власти, что уж *внутри* территории никто не вправе покушаться на власть и ее силу, соответствующие субъекты извне тут же будут признаны агрессорами, а внутри это будут попытки узурпации власти. Причем речь идет о насильственных попытках. Постепенно идеология установления власти на «вечные времена» стала подвергаться сомнению, а легитимные средства изменения власти получали признание — речь идет о победе на выборах, принятии новой конституции.

Но психология территориального масштаба власти была, есть и, видимо, останется на долгие времена. Так, понадобились многие десятилетия, чтобы Британия «успокоилась» и перестала думать о своем бывшем господстве в Америке, Индии и т.д. И даже сейчас в рамках Британского Содружества английская королева считается главой государства для ряда стран, давно являющихся суверенными субъектами международного права. Прекратил существование Союз ССР, но на выборах Президента РФ в марте 2018 г. один из кандидатов настойчиво проповедовал возвращение к социализму, обходя вопрос о том, в каком государстве, на каких территориях он существовал, а это ведь неизбежно, поскольку бывшие союзные республики уже давно суверенные государства. К тому же инициаторов развала СССР считают в ряде таких республик государственными преступниками.

А современные события на Украине незамедлительно вызвали к жизни проблему ее территории власти и отсюда территориальной целостности.

Таким образом, властеотношения не могут быть нормально организованными при отсутствии единства территории как объекта власти. А пример США позволяет сделать вывод, что при обеспечении внутреннего единства территории власти, на которую (территорию) никто не покушается, проще пытаться «руководить» всем миром, чужими территориями через те параметры властеотношений, которые упоминались выше и будут названы далее.

5. Пришло время сказать еще об одной группе признаков власти и властеотношений. Эта группа многогранна, ее элементами являются: определенная **организация власти**, ее **аппарат и действия**, **способы осуществления**, **политика и тактика** в их сочетании, **методы власти**. Это неизбежные характеристики, зачастую для пробившихся к власти — большая «головная боль».

Самое простое здесь — наличие властного механизма. Он обусловлен необходимостью правления

и состоит из подчиненных людей, совета приближенных, управленческих структур, «дружины», потом армии и т.д. Хотя их тоже надо как-то построить, распределить задачи и полномочия, поручить дела и контролировать работу. Далее надо организацию власти распространить на всю подвластную территорию, создать необходимые структуры, органы. По мере увеличения территории, круга людей как объектов власти, объемов имущества неизбежно разрастается и круг дел власти, становятся разнообразнее властеотношения.

Трудно сказать, кем лучше быть — частью власти, тем более правителем, или же простым обывателем как объектом власти. Но люди очень редко отказываются от власти, чаще они идут во власть. Почему — ведь столько забот?!.. Видимо, власть над людьми, о которой мы сказали выше, является предопределяющим условием, ради которого идущий во власть готов на все — построение ее структур, выработку способов осуществления, выбор методов, формирование своей политики. И во всей этой круговерти определяющей становится тактика власти. Любой правящий — от руководителя кафедры с 10–12 сотрудниками до лидера партии с несколькими миллионами членов и десятками миллионов сторонников, тем более глава государства, — все вынуждены создавать (перенять у других?) тактику, методы своей власти.

6. Отсюда скажем еще об одной характеристике власти и властеотношений — это **идеология**. Не будем осуждать того, кто нас упрекнет, — мол, с чего бы ни начался разговор о власти, все неизбежно упрется в то, что надо иметь политические догмы как ее основу. Действительно, лучше, когда у власти есть такие догмы, — и ее политика более понятна, и подданным легче ориентироваться. Эти догмы можно принять или же отвергнуть, соответственно предложить свои, иные.

Однако не стоит смешивать близкие, и все же самостоятельные понятия — методы, тактику власти и идеологию власти. Обычному временщику-диктатору для начала хватает силы власти, а тактика всегда известна — «разделяй и властвуй», нагоняй страх и проявляй милость. Но если хочешь укорениться, то рано или поздно «подавай» идеологию власти, системы в целом. Сегодня даже в самых отсталых странах Африки или Латинской Америки нельзя представить захват власти во имя самого захвата. Желающие власти повсеместно поумнели и прозрели, они давно поняли, что надо «потчевать» людей, слои, организации «своими» идеями о демократии, режиме, равенстве, равноправии, эксплуатации, социализме и т.д.

Идеология власти — то, о чем писали и Монтескье, и другие гении, т.е. искусство правителя, когда он не просто создает свою конструкцию власти, но и «пленяет» ею подданных. За какое-то ее качество правителю могут простить десятки слабых мест в его политике. И за примерами в иные страны ходить не надо — всем российским правителям прощали и прощают жертвы во имя мощного государства, поскольку достоинство страны люди ставят выше жизней тысяч и даже миллионов. А мощное государство — это не только сила, это еще идеология строя,

отношений между людьми. Причем не надо думать, что идеология власти — это разветвленные политические, экономические и другие им подобные учения. Они есть, но проще идеология воспринимается через ясные отношения между людьми и их обеспеченность властью. Если «жизнь привольна и широка» (слова из песни), если «вся собственность принадлежит узкой кучке олигархов» (клише левого лозунга) — вот это и есть знамя, стяг идеологии власти. Правда, не следует сюда приплюсовывать патриотизм, он стоит несколько особняком и порой позволяет соединиться сторонникам разных идеологий.

Отсутствие идеологии власти состоит в явлении, которое мудрый русский народ оценил кратко, но бесподобно выразительно — «без царя в голове». Если попытаться как-то расшифровать такое понимание идеологии власти, это можно воплотить в словах: порядок, организованность, стабильность и — конечно же! — надежда. Приученный к терпению народ только потому все и выдерживает, что власть предлагает ему такую идеологию правления, соучастия, при которой его, простого человека, уважают, дают ему столько же, сколько и другим, обеспечивают существование и т.д. Потому он (народ) пребывает в единстве с властью, горюет, когда уходит из жизни такой правитель. И совсем иное происходит, когда идеология власти состоит в лицемерии, когда в конституции провозглашается равноправие, а в жизни кучка тех, по ком тюрьма плачет, присваивает национальные богатства, а граждан считает презренным скопищем.

Идеология власти состоит еще и в массовой обработке общественного сознания. Сделать это лишь практическим осуществлением власти и выработкой ее юридического фундамента, о котором мы скажем чуть далее, — явно недостаточно. Идеологическая функция власти требует своих приемов и методов, а также своего аппарата. Германский нацизм создал свое министерство пропаганды; в нашей стране компартия имела отделы агитации и пропаганды на всех уровнях партийного руководства; даже в первичной партийной организации непременно был заместитель секретаря парткома по данному направлению, на последнем этапе это называлось «по идеологической работе». Сейчас в Администрации Президента Российской Федерации вопросами идеологии занимается немалое число подразделений, а курирует эту работу первый заместитель руководителя Администрации.

7. Отметим еще одну характеристику власти — это ее **правовое оформление**, а также **воплощение в нормативных юридических актах**. Выше уже говорилось о том, что власть выражается в действиях. Их разновидностью являются также и акты нормативного регулирования. В этом плане право освящает, делает законными шаги власти. Не случайно ушло в далекое прошлое время, когда одни свергали других, и этого было достаточно. Сначала пришло то, о чем немало было сказано выше, — «внедрение» в сознание простого люда, что новые правители взяли власть в интересах населения, устранения несправедливости. Но далее начался тот прием обработки массового сознания, лучше которого пока не создано, — принятие законодательства.

Так сложилось еще с древних времен — правило, ставшее нормой конституции, закона, принимает смысл всеобщей справедливости. В отличие от первобытной дикости даже вырабатывается как бы интеллектуально-организационная цепочка формирования «всеобщей» воли: шаг первый — рождение идеи, которая нравится людям и может объединить их; шаг второй — появление тех (того), кто готов прийти к власти якобы для воплощения этой идеи (своя корысть при этом скрывается, но ее совсем нетрудно обнаружить); шаг третий — воплощение идеи (идей) в новом пласте нормативно-правового фундамента.

Увы, история свидетельствует о том, что наступает далее и шаг четвертый — когда вдруг пришедшие к власти начинают понимать, что им открыты пути для частного присвоения, но уже на новой правовой основе — когда для всех провозглашенная законом возможность иметь частную собственность может быть реализована правителем в миллиардных состояниях.

Однако с точки зрения исторического развития это всего лишь означает, что рано или поздно наступит новый этап передела власти, придут новые жаждущие (и жадные?!); сначала они обеспечат экспроприацию всего в интересах народа, отдадут богатство в руки его представителя — государства, а со временем совершат новый передел собственности, для чего опять же послужит указанная выше триада, завершаемая новым законодательством. Другого человечество пока не создало.

## 2. Основные общественно-политические постулаты (мифы), сопровождающие властеотношения.

Из сказанного выше можно видеть, что властеотношения разнообразны как по сути, так и по путям выражения (воплощения). И все же можно видеть, что есть атрибуты, везде присутствующие: власть как объективированная возможность влиять и испытывать влияние; властвующие и подвластные; организация власти и властвования; совокупность средств, приемов и актов властвования; идеологическая составляющая властеотношений.

Конечно, властеотношения — это процесс постоянный, сложный, желателен тонкий и искусный, но не так уж редко грубый и болезненный. Наши раздумья о том, на каких основах, постулатах должны строиться властеотношения, привели к заключению о том, что есть закономерности, своеобразные клише политики и регулирования. В чем-то они есть истина, в чем-то лицемерие, попробуем разобраться.

1. **Народовластие.** Все властвующие и во все времена провозглашают цель и основу властеотношений в заботе о благе народа. Отсюда власть считалась народоправством и трактовалась либо как осуществление власти народом, либо как исходящая от народа. Вроде иначе нельзя.

Восприятие народа бывает разным. Есть правители и философы, которые вышли из простой среды, они видели мудрость народа, его благородство, поэтому считали, что править надо во имя народа, заботы о нем. Были правители, которым власть передавалась по наследству, и они воспринимали народ или на религиозный манер как паству, свое предназначение

как заботящихся о простом народе, понимали народ как производителя главных ценностей государства (промышленное производство, сельское хозяйство), поставщика рекрутов для армии. К сожалению, были и такие, кто смотрел на народ всего лишь как на отару овец, которых надо хорошо пасти и кормить сочной травой, либо как стадо баранов, т.е. бестолковых существ, так или иначе у этой массы не будет претензий к властвующим.

К тому же всегда у властвующих было ощущение «неблагодарности» со стороны управляемых — сколько для них ни старайся, все равно недовольны. Но деваться некуда — что-то надо для них делать. Но и о себе тоже не забывать! Очень пронизательно передал всю эту психологию гениальный А.С. Пушкин словами Царя в драме «Борис Годунов»:

«Нет, милости не чувствует народ:

Твори добро — не скажет он спасибо;

Грабь и казни — тебе не будет хуже».

В демократических обществах, где появились избранные народом правители, ситуация изменилась лишь в том, что надо еще больше «ублажать» народ, чтобы он в очередной раз проголосовал за тебя, да еще и убеждать его в том, чтобы он (народ) «спокойно» отдал тебе власть для осуществления. И сколько научных перьев сломано в спорах о том, что есть «истинное и высшее народовластие» — самому осуществлять власть или передать ее для осуществления органам!

Характерно, что и буржуазно-демократическая, и социалистическая концепции народовластия строились на том, что народ — обладатель власти, однако лишь в редких случаях он ее осуществляет сам, в основном передает власть для осуществления избранным им (народом) органам, те в свою очередь по поручению народа одно делают сами, другое передают сформированным ими органам.

Отечественные конституции отражали, во-первых, сначала не власть народа, а власть трудящихся, эта категория заменяла собой понятие народа. Но им, трудящимся, власти напрямую не давалось, применялась конструкция: трудящимся власть принадлежит в лице Советов как представительных органов, избираемых народом. И лишь в 80-е годы прошлого века заговорили о власти народа, осуществляемой самим народом непосредственно, а наряду с этим также через избираемые им органы.

Подобная, образно говоря, мифология народовластия очень устраивает тех, кто получает власть из рук народа. Конструкция удобная — вроде народ не отстранен от власти, но технологически — по причинам и трудностей в организации акций народоправства, и ненадобности (ну что тревожить народ по любому поводу!), и потребности в формировании квалифицированных органов — вполне можно «освободить» народ от тягот властвования.

В общем-то есть и подспудные причины перекачки власти к органам — всегда существует опасность не только неквалифицированности прямого осуществления власти народом, но и хаоса, вызываемого таким народовластием. Власть органов и сама не допустит ошибок, и поправит народ в его крайностях.

Кстати, даже тогда, когда народ революционным путем свергает одну власть и прокладывает дорогу другой, именно органы затем «подправляют» народовластие и создают систему, говоря словами классиков, отстраняющую обессиленную народную массу от власти.

**2. Идеализация государства.** Второй миф, уже многие сотни лет сопровождающий властеотношения, связан с государством как главной организацией, созданной людьми для воплощения своих интересов. За эти годы с государством произошли ощутимые метаморфозы. Как известно, его создали в нескольких основных целях: во-первых, чтобы возложить на государство определенную часть общественных дел, требующих постоянного внимания и специализации, во-вторых, чтобы обеспечить мир, согласие в обществе, государство стало правовой формой общественного договора. Государство быстро доказало, что через его учреждения, и особенно методы, можно управлять более широким кругом общественных дел, а если говорить открыто — всеми такими делами. В итоге общество уже давно превратилось в придаток государства.

Государство создало свои органы и структуры власти. Они руководят страной, организуют политику, во многом направляют экономику, законотворчеству, обеспечивают порядок.

В свою очередь, собирая налоги, государство стало прикармливать все общественные формирования. Например, сегодня несколько политических партий превратили российское государство в «дойную корову», от которой они берут деньги на формирование своей казны; многие общественные объединения пытаются выиграть государственные гранты, на которых они строят свою деятельность. И так далее.

Государство особенно активно приспособило свои финансы под организацию идеологической деятельности: все более или менее сильные театральные концерты являются государственными, большинство ведущих телеканалов или полностью, или в определяющем объеме стали собственностью государства.

«Удобство» этого пути организации властеотношений очевидно. И он совсем неплох. Кроме одного, и об этом немало говорили и говорят. А именно: в прежние времена мыслители отдали немало сил доказыванию того, что государство и государственная власть служат определенному классу. И ярко показывали, что класс — это социальный слой, который эксплуатирует государство, заставляет его служить своим целям. Но вместе с тем они признавали то, что *этот слой тоже служит государству*, поскольку в руках этого слоя экономика, и они (класс и государство) вынуждены сообща создать систему жизни для всего населения.

Что же изменилось в наши дни? То, что появилась невиданная ранее прослойка, которая для начала приватизировала экономическое богатство государства. Однако группировка не захотела на этом остановиться, и она теперь *пытается «приватизировать» само государство*.

С точки зрения теории властеотношений это ставит несколько задач. Не касаясь привлекательных идей новых российских коммунистов — все вернуть

от таких эксплуататоров в руки государства, мы ставим несколько иные вопросы: а) ограничить власть государства, оставив ему то, что требует директивности (сфера функционирования государственной власти, безопасности и правопорядка, организация емких отраслей народного хозяйства, в остальном контроль за соблюдением законодательства в экономике), б) разграничить власть между корпорациями публичного права и государством (для сфер информации, гласности, образования, духовности) и в) отграничить от государства самоорганизацию общества, где вполне достаточно государственного контроля за соблюдением законодательства. Что касается возврата собственности государству, это вопрос как политики, так и права — присвоенное незаконно надо вернуть.

**3. Свобода личности и публичных высказываний. Дисциплина поведения. Обязанность законопослушания.** Сначала все перечисленные тезисы хотелось разделить и каждый подать как отдельный миф властеотношений. Но потом вдруг пришла в голову мысль о том, что все это чаще всего составляет единый комплекс воздействия на людей, общественное мнение. Причем в одинаковых пропорциях здесь наличествуют и честная вера в то, что данные параметры составляют суть положения человека в публичном бытии, и идеологическая «обработка» людей.

Свобода личности является тем постулатом, который сопровождает всю историю формирования властеотношений. Некоторые ученые, скорее от своего идеализма, допускают возможность самостоятельности физического существа как обособленного от публичной власти. На самом деле подобное мало реально. Прежде всего по причине того, что личность является объектом, на который направлена власть. Надо лишь не сводить все к прямому воздействию, его может и не быть; но в остальном все в человеке так или иначе формируется под влиянием власти. От родителей он воспринимает как их тепло, так и сознание того, что над ними стоит власть старосты, исправника, мэра, губернатора, президента. В школе он познает, с одной стороны, эрудицию педагога, с другой — что тот представляет набор обязательных правил поведения, изучения, познания, взаимоотношений и т.п. Как взрослая «особь» человек продолжает оставаться объектом власти, которая оформляет его семейное положение, делает его служащим в армии государства, позволяет поучаствовать во власти, может оформить признание заслуг и получение награды государства, наделяет пенсией и/или пособиями, наконец, позволяет его похоронить опять же на государственном кладбище. И так далее.

Власть наделяет человека свободой высказываний, которая оформляется как свобода слова, печати и в целом СМИ, свобода мысли. Почему так, не проще ли для власти не давать человеку такие права? Да, такое пробовали, и не раз, и глупые, и даже умные политики. Но все разбивалось. И причина проста: Господь наделил особь Разумом! А при нем суждено не только мыслить, но и высказываться. Власть не может это запретить, поскольку слово зреет в голове и далее не может не найти, обязано найти выход.

Что проще при этом? Да пусть себе и думает, и говорит! Иначе ведь молчаливо возьмет на вилы господина, подпалит пучком соломы господский дом, станет с потайным пистолетом у въезда в Кремль и начнет стрелять по кортежу главы государства и т.п. Как видим, гораздо проще наделить личность свободой высказывания как основы внешне выражаемых поступков, для того чтобы далее контролировать сами поступки.

Допуск свободы разглагольствования — очень умное изобретение публичной власти: позволяет увидеть потенциал личности, предположить пути его выражения. А главное — обозначить дисциплину поведения. Чтобы это выглядело не как «рогатки» власти, надо все оформить законом и подать как общественно рациональный, признаваемый таковым всеми стереотип бытия. И тогда появляется официально оформленное властью правило законопослушного (!) поведения.

**4. Уважение к власти, идеализация правителей.** Если власть появилась как потребность всех, если в ее осуществление надо допускать самых «достойных» (что это?), если власть оформляет свои установки посредством права, писаного закона, это сопровождается еще одно идеологическое клише: надо уважать власть и бояться ее; а еще — верить в то, что в нее приходят достойные, и таким путем воспитывать, поддерживать миф о безгрешности властвующих. И на этом столетиями строилась, если использовать современную терминологию, пропагандистская машина власти.

В России личности царей почти обожествляли, «вера в царя и отечество» была единой, народность государя воспринималась как элемент его сущности. Идеализация Ленина сопровождала почти все время советской власти, а обожествление Сталина было таким сильным, что его уход из жизни вызвал у простых людей не просто переживание — ужас возможной трагедии прекращения бытия.

О чем свидетельствует цивилизация? Рано или поздно происходит отказ от веры в идеал. Освященная общественными догмами, религиозными верованиями безгрешность людей развенчивается. С правителями еще больше: отвергая ореол благородства, который сначала сопровождает правителя, простой человек не только проникается безверием, он еще как бы мстит ушедшему/уходящему в небытие за свою прежнюю веру, распинает его на кресте, рушит памятники, оскверняет словом. И этот процесс идет по нарастающей. От просто «не сотвори себе кумира» встают на более агрессивный путь: на смену идеализации вождей приходят развенчание легенд о них, глумление над их человеческими чувствами, внешностью и т.п.

Для рвущихся к власти это может быть противно, а порой и весьма благоприятно — если они воспринимает народ как презренную массу с мелкими чувствами, годную для того, чтобы стать объектом для (у)правления. Можно начинать с разных постулатов: благородного — предшествующие были плохи, и вот наконец пришел «Я», настоящий ваш спаситель; циничного — если простые люди грешны, то так же грешны (и не могут не быть грешны!) те, кто пришел

во власть. Не надо смотреть на власть как на собрание «лучших из лучших». Если общество людей может быть «сбродом», то таким же сбродом являются и стоящие у власти. И дальше: но все же я для вас постараюсь, очищу и очищусь от скверны. Увы, люди начинают быстро верить в него, а он тут же разворачивает свою пропагандистскую машину...

И поскольку свою политику надо оформлять законами, это сопровождается мифом о необходимости уважать власть или уж, по крайней мере, терпеть ее, отсюда — законопослушное поведение.

Если циничными словами отражать эти тезисы, то все просто и ясно: коль уж я пробился к власти, уважайте этот мой «талант», не трогайте присвоенное мной богатство, не мешайте мне править, соблюдайте выработанные под моей опекой законы.

Однако никто так цинично не говорит. Властвующие сопровождают свое правление идеологемами предшественников, призывая верить в правителей, пришедших для счастья народа и старающихся это делать.

### **3. Субъективизм осуществления публичной власти и регулирования общественных отношений.**

Сказанное выше отражает именно те закономерности, на которых строятся формирование властеотношений, процесс их осуществления.

Конечно, возникает неременный вопрос: если все это субъективизм, то как сюда подходит слово «закономерности»? Увы, мы сталкиваемся в общественных отношениях с таким явлением, как закономерности выражения субъективизма! И все регулирование есть сплошное служение этому.

Как это ни удивительно, но проповедуемая политиками и учеными необходимость выявления и далее закрепления «общих начал» в окружающем нас бытии играет с нами злую шутку. Дело в том, что общие начала предполагают и нормы фундаментального, обобщающего характера. А вот здесь-то и происходит то, что разительно отличает законы общества от законов природы. Давайте вспомним: узнав закон тяготения или правило о равенстве квадрата гипотенузы и суммы квадратов катетов, мы пытались проверить их и каждый раз убеждались, что они незыблемы. Но постигая якобы законы (?) общественно-политического развития, мы наблюдаем постоянно их относительность, соответственно несоблюдение либо искривленное применение. К примеру, гениальные мыслители Средневековья создали теорию разделения властей, постепенно принятую человечеством. Но сколько же вариантов ее реализации возникло! И сторонники каждого считают его единственно правильным!

В итоге просматривается лишь одна закономерность осуществления власти и регулирования властеотношений — **усмотрение**. Ее суть можно выразить кратко — общие начала осуществления власти состоят в **признании и отрицании** всяких закономерностей! Причем зачастую это делается не словами «да здравствует!» или «долой!», а путем регулирования, т.е. установления сначала одних, потом других правил поведения.

Возникает вопрос: это ненормально? Отнюдь нет! Мудрость народа уже давно отреагировала на это общественно-политическое явление словами: «Закон что дышло, куда повернешь, туда и вышло». Выходит, что усмотрение было, есть и будет главной закономерностью общественного бытия и его регулирования!

Усмотрение диктует несколько вариантов регулирования общественных отношений.

Первый: давайте подождем, пока нарождающиеся отношения сложатся, увидим их черты, какие-то устоявшиеся правила существования и развития, далее на этом организуем нормативно-правовое закрепление общественных отношений.

Второй: давайте смоделируем общественные отношения, распишем их процессы и детали, отразим это в нормативно-правовом регулировании, а далее даем дорогу возникновению и развитию общественных отношений.

Третий: давайте для начала, без идеализации, смоделируем общественные отношения, дадим им нормативно оформленную дорогу, а далее по мере развития, будем совершенствовать и сами общественные отношения, и их нормативно-правовую базу.

История дает примеры того, что все эти варианты имели применение. Конечно, первый путь больше был и есть применим к частноправовым отношениям. Люди в личных контактах находили решения по тем проблемам, которые возникали между ними: например, на основе публично возложенных стороной на себя обязательств давали в долг, привозили товар, принимали претензии и т.д. Потом уж все подобное оформили кодексами.

В публично-правовых отношениях этим путем идти нельзя — институты власти сложно ввести спонтанно. Даже на революционном пути слома существующей власти и создания новой конструируется модель этой новой власти, она после реализуется нормативными шагами пришедших к власти. А при обычном течении властвования вообще немислимо представить, чтобы какой-то властный институт возник, как говорится, «явочным» путем — пост президента, конституционный суд, верхняя палата парламента и т.д.

Отсюда наиболее распространенным является третий путь: сначала узаконим соответствующее явление, учредим орган, далее отношения, органы будут действовать. И по мере движения будем добавлять регулирование.

Этот путь вроде бы и хорош, и необходим. Но нередко именно он сопровождается и ожидаемыми, и скрытыми шагами. К примеру, конституционно провозглашенная свобода манифестаций упирается в ее осуществлении в возможность действий, нежелательных для власти, в использовании людных мест для публичных мероприятий, в беспорядки и т.д. И приходит «проза» властеотношений: надо согласовать время, место проведения, число участников, их экипировку и т.д. Естественно, власть обязана это делать, самостоятельность приведет к хаосу, нарушению движения, неудобствам для граждан и т.д. Но одновременно ясно ведь, что власти не очень хочется согласовывать (реально — разрешать) мероприятие, направленное против нее. Да еще и все хлопотно:

привлекай полицию, готовь дубинки и защитные щиты, ищи затаившихся террористов и др. Вот и начинается поиск отговорок — центр города, культурные памятники, затруднения для пешеходов, топтание травы и др.

Возникает естественный вопрос: как быть? Человечество много не выдумало: во-первых, противоречия были и останутся; во-вторых, перед регулированием надо максимально выявлять мнение граждан и искать с представителями общественности и специалистами оптимальные пути нормативно-правового регулирования властеотношений.

#### 4. Правоприменение как элемент властеотношений.

Предшествующий разговор был о том, что процесс осуществления власти надо определять нормативно-правовым путем, при необходимости тем же алгоритмом исправлять.

Однако пришло время сказать: по крайней мере, практика нашей страны свидетельствует о том, что не так уж редко реальное течение властеотношений формируют правоприменители. И тогда уж не закон становится «дышлом», которое поворачивают куда хотят, а усмотрение правоприменителя.

Причем практика свидетельствует о том, что это может быть и «спокойно-вынужденное» правоприменение, для которого почву дает закон, и произвол в виде извращенного применения, т.е. реального нарушения закона.

К примеру, законодательство о референдуме дает соответствующей избирательной комиссии право оценить вопрос, предлагаемый инициаторами для вынесения на референдум. Комиссия может найти двусмысленность, многозначность вопроса и отказать в разрешении на создание и деятельность инициативной группы. Муниципальная власть города имеет право по закону определить место, отводимое для проведения публичных манифестационных мероприятий, и может для этого найти площадку на далекой окраине или там, где когда-то было кладбище. И так далее. Это законные, запрограммированные варианты властеотношений, правоприменения, но ясно ведь, что от усмотрения до произвола здесь один шаг.

В последнее время предпринимается немало позитивных шагов, которые не оставляют правоприменителям простора для удобного им правоприменения, соответственно, для злоупотребления властью. Наглядный пример — выборы, когда каждый шаг в помещениях для голосования ставится под контроль видеоконтроля.

И все же властеотношения невозможно полностью превратить в формализованный процесс. Более того, даже такие процессы могут служить злоупотреблению властью. Например, законодательно требуется проводить публичные слушания и обсуждения по планам и проектам градостроительства. На одном слушании будет резкая критика предполагаемого строительства дома, планировки территории. И что же мешаает провести другое слушание, собрать на него послушную или просто поддерживающую проект массу и получить ее «волю»!



Порой выстраивается целая цепочка регулирования, предполагающего вполне законные действия — от установления нормы до ее воплощения в жизнь, когда каждая «стадия» есть воплощение желаемого усмотрения власти. Однако нет конечной акции — правоприменения.

К примеру, федеральный законодатель нормативно допускает самовыдвижение на пост главы субъекта РФ, но отдает дальнейшее введение нормы на усмотрение законодателей субъектов РФ; и затем в большинстве субъектов имеет место отказ от закрепления самовыдвижения, т.е. здесь уже и практики правоприменения не предусмотрено; наконец, в отдельных субъектах возможность самовыдвижения допущена, но фактически отсутствует, поскольку желаемые поставлены в такие условия, что не видят смысла этим заниматься.

Или еще пример: на выборах депутатов Государственной Думы кандидат по одномандатному округу, выдвинутый в составе списка политической партии, не собирает подписей избирателей в свою поддержку; кандидат-самовыдвиженец «одиночка» обязан собирать немалое количество таких подписей и еще обязан сначала открыть свой счет, а также соблюдать требования по местам сбора, формальностям заполнения подписных листов и т.п. Подобное правоприменение ставит его в явно невыгодные условия в сравнении с партийным кандидатом; к тому же последний, проиграв в округе, может пройти в Государственную Думу по партийному списку.

Правоприменение, следовательно, становится нужным, если угодно — резервным шагом властеотношения; если иного нет, решение будет рождено правоприменением. Например, согласно ч. 3 ст. 92 Конституции РФ во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Дотошный исследователь спросит: как быть, если Председатель

тоже не в состоянии? Вероятно, первый заместитель Председателя Правительства. Но если их двое (а такое было), кто же из них? Ответ вроде ясен: тот, кому поручит Председатель Правительства. Однако если он не поручил или не в состоянии поручить? Сразу вспоминается американский вариант регулирования, когда названы один за другим более десяти лиц, которые займут неожиданно освободившийся пост Президента до избрания нового лица.

Конечно, если вынужденное правоприменение может вызвать сложности, лучше его не допускать, при необходимости путем формирования позиции Конституционного Суда РФ исключать неясности. Так было, к примеру, когда именно КС определил: если Президент болен, но может вернуться на свой пост, тогда его полномочия осуществляет Председатель Правительства — до того момента, когда Президент вернется к своим полномочиям. Почему такое понадобилось? Да потому, что в ч. 2 ст. 92 Конституции сказано: «Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий». И теперь Председателю Правительства не надо думать о выборах, инициировать их проведение, а дожидаться возвращения Президента к его полномочиям или уж... ухудшения ситуации.

Таким образом, «умная» власть не пустит на самотек правоприменение как элемент властеотношений, продумает его до конца. А главное: всегда оставит за собой право на корректировку практики властеотношений. То есть всегда будет победителем! Правда, есть одно «но»: она может проиграть само «властеобладание». А для победителей снова все пойдет по описанным выше схемам. И так вечно...

### **Литература**

1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.
2. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
3. Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории / А.Д. Керимов. М. : Норма: ИНФРА-М, 2014. 191 с.
4. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории / В.И. Крусс. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. 239 с.
5. Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения : в 3 т. Т. 3. М. : Мысль, 1988. С. 137–405.
6. Монтескье Ш. О духе законов // Монтескье Ш. Избранные произведения / общ. ред. и вступ. ст. М.П. Баскина. М. : Госполитиздат, 1955. 803 с.
7. Народное представительство в современном мире: материалы круглого стола / под общ. ред. Б.А. Страшуна и А.Ш. Будаговой. М. : Изд. Центр МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2013.
8. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо. М. : КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. 416 с.
9. Шаблинский И.Г. Эволюция политического режима в России. Конституционные основы и неформальные практики / И.Г. Шаблинский. М. : ТЭСИ, 2014. 126 с.
10. Шарнина Л.А. Категория усмотрения в конституционном праве / Л.А. Шарнина. М. : Проспект, 2017. 240 с.
11. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография. 2-е изд., перераб. и доп. / Б.С. Эбзеев. М. : Проспект, 2016. 656 с.