

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ**

Том VIII

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2008**

Справка об авторе

Денисов Сергей Алексеевич (Denisov S.A.), кандидат юридических наук,
доцент кафедры публичного права, Гуманитарного университета г.
Екатеринбурга.

Адрес университета: 620049, г. Екатеринбург, ул. Студенческая, 19.

Домашний адрес: 620041, г. Екатеринбург, а/я 30.

Телефон рабочий: (343) 365-39-66 (деканат). Факс: (343) 341-54-98.

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: sa-denisov@eandex.ru

В сборник помещены статьи, написанные в 2005-2006 гг.

Объем сборника 13,6 п.л.

Содержание т. 8

Содержание т. 8	3
1. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ УНИВЕРСИТЕТОВ // www.denisov11-12.narod.ru	5
2. Антикоррупционная политика: международный уровень	7
Антикоррупционная политика в современной России / Под. ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО “Саратовская государственная академия права”, 2006. С. 171 – 204.....	7
2. Основные направления борьбы с коррупцией	10
3. Изучение коррупции и результатов антикоррупционной работы.....	11
4. Привлечение сил общества к предотвращению коррупции	12
5. Привлечение государств к борьбе с коррупцией	13
6. Разработка и распространение в мире антикоррупционного законодательства	18
3. Влияние обособленных управленческих групп на форму позитивного права	21
Ленинградский юридический журнал. 2006. № 1(5). С. 79-97.	21
Истоки и источники права. Очерки. С-Пб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 223-248.	21
4. Прокуратура как орган противодействия коррупции // www.denisov11-12.narod.ru	30
5. Использование чрезвычайных законов по обеспечению безопасности государства в интересах обособленных управленческих групп	32
Актуальные вопросы современного права и юридического образования. Материалы научно-практических конференций. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С 138-141.....	32
6. «Антикоррупционный набор инструментов ООН» о реформировании гражданской службы	35
Реформирование государственного управления на уровне регионов: отечественный и зарубежный опыт. Тезисы докладов и сообщений Международной научно-практической конференции 25-26 мая 2005 г. Екатеринбург, 2005. С. 81-84.....	35
7. Проявления административного характера государств в войне между Германией и СССР 1941-1945 гг.	37
Великая война: Великая Победа и Великая Трагедия: Всероссийская научная конференция. Доклады. / Редкол.: В.С. Скворцов и др. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005. С. 69-85.....	37
8. Специфика интересов и поведения общности государственных управленцев незападных цивилизаций.....	44
Тезисы докладов II Всероссийской научной конференции Сорокинские чтения – 2005 «Будущее России: стратегии развития». М.: Социологический факультет МГУ, 2005. CD-Rom:Sek\6.Политол\denisovS.doc	44
9. Отражение в позитивном праве конфликта между интересами общества и обособленных от него управленческих групп // www.denisov11-12.narod.ru	46
10. Проведение административных реформ в административных государствах	50
Административная реформа: проблемы развития и совершенствования. Труды. № 2. 2006. М.: Институт Государства и права АН РФ. 2006. С. 133-141.....	50
11. Какое право должны изучать юристы в учебном курсе «Конституционное право России»?	55
Актуальные проблемы преподавания конституционного и муниципального права: Материалы Всероссийского научно-практического семинара. М.: Российская академия правосудия, 2008.	55
12. Роль публичного права в административных правовых системах	59
Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: Материалы международной научно-теоретической конференции. С. Петербург, 2-3 декабря 2005 г. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 81-86.....	59
13. Реализация групповых интересов управленцев в ходе административной реформы	62
Политическая, административная и образовательная реформы в Российской Федерации: пути взаимовлияния. Международная конференция 11-12 ноября 2005 г. Екатеринбург: УрАГС, 2005. С. 112 – 120.	62
14. Влияние обособленных управленческих групп на законотворческий процесс	67
Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 18- 20.....	67
15. Аннотация выступления на тему «Экономическая политика административного государства»	70
16. Субъектная основа конституционного строя	72
Аннотация доклада помещена: «Российский конституционализм: история и современность» (Заседание «круглого стола», посвященное 80-летию И.М. Степанова)	72
Государство и право. 2006. № 7. С. 112.....	72
Конституционный строй России. Выпуск 5. 2006. № 3. М.: Институт Государства и права РАН, 2006. С. 153-161.	72
17. Основные средства, применяемые правящей группой для удержания власти в ходе избирательных кампаний	76
Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Материалы научной конференции. Санкт-Петербург, 17 февраля 2006 г. Ч. 1. СПб.: Балт. гос. техн. ун-т, 2006. С. 206-210.	76
18. Трансформация Федерального Собрания от законотворческого к законорегистрационному органу.....	79

Парламентаризм в России: проблемы и перспективы. С.Пб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2006. С. 300 - 308.	79
19. Народ и охлос как субъекты государственно-правовых властеотношений	83
Власть и властные отношения в современном мире: Материалы IX научно-практической конференции, приуроченной к 15-летию Гуманитарного университета (г. Екатеринбург) 30-31 марта 2006 года. В 2 т. Т. 2. С. 20-23.	83
20. Препятствия на пути развития гражданского общества, создаваемые российским законодательством.....	85
Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2006. С. 317-327.	85
21. Особенности внешней политики России, как административного государства.....	90
22. Общность государственных управленцев, обособленных от общества	93
23. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции.....	100
Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. Екатеринбург. 2005. № 5. С. 54-61.	100
1. Благоприятность позитивного права для коррупции	100
2. Методика исследования	100
3. Основные свойства позитивного права, составляющие благоприятный юридический климат для коррупции	101
4. Благоприятность коррупционного юридического климата в современной России	102
5. Создание не благоприятного для коррупции юридического климата и выработка программ противодействия коррупции.....	104

1. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ УНИВЕРСИТЕТОВ // www.denisov11-12.narod.ru

Тезисы к заочной конференции в Педагогическом университете г. Екатеринбурга февраль 2008 г.

Автор статьи на протяжении многих лет изучает свойства государств особого типа, которые называются административными. Это государства, обеспечивающие в первую очередь интересы обособленных управленческих групп, составляющих аппарат государства [1]. К этому типу государства, в частности, относится российское государство царского и советского периода. Сегодня отечественное государство сохраняет некоторые черты административного типа государства.

Административное государство стремится подавить всякую свободу в обществе, не допустить формирования сильного гражданского общества. Оно превращает университеты в государственные организации, которые должны, в первую очередь, готовить кадры новой бюрократии, а так же ученых и преподавателей, готовых служить этой бюрократии. Этим университетам в административных государствах отличаются от европейских университетов, которые зарождались как корпорация студентов и преподавателей для ограждения от насилия извне, для защиты своих интересов [2]. Университеты как товарищество профессоров и студентов существовали в Средневековье наряду с купеческими гильдиями, городскими коммунами [3]. Западные университеты являются частью гражданского общества и готовят, в первую очередь, членов гражданского общества, способных контролировать государство, не допуская появления самодержавной бюрократии.

В целях превращения университетов в инструменты административного государства, они лишаются автономии. В российской империи это достигалось в основном посредством введения должности попечителя, который осуществлял надзор за работой университета. Руководство университетов назначалось министерством и иногда утверждалось императором [4]. Для подавления возникшей университетской автономии в 1918 г. советское государство стало назначать в университеты правительственных комиссаров, а с 1921 года превращает **ректоров в ответственных перед комиссариатом советских работников** [5]. Преподаватели превращены в государственных чиновников особого рода, подчиняющихся государственной дисциплине. Их можно уволить вне зависимости от их квалификации, за нелояльность к государству. После периода университетской автономии 90-х гг. XX в. отечественное государство вернулось к контролю за выборами ректоров вузов. Фактически, кандидаты на должность ректора вуза утверждаются министерством. Затем оно утверждает сделанный вузом выбор. Сегодня не редко в вузах вводится должность проректора по обеспечению безопасности. На эту должность принимают бывших работников КГБ-ФСБ. Осуществляют ли они надзор за лояльностью преподавателей и студентов по отношению к правящей в стране группе – неизвестно. Но преподаватели, по старой привычке, вводят у себя внутреннего редактора.

Деятельность университетов административных государств **регулируется** не внутрикорпоративными документами, а нормативными актами исходящими от органов государственного управления (нормами административного права). 17 января 1820 г. была высочайше утверждена Инструкция директору Казанского университета, которая определяла, как перестроить преподавание и воспитание, чтобы уничтожить «дух вольнодумства и лжемудрия». В последствии она стала применяться и в других университетах [6]. Уставы университетов носят только внешнее сходство с корпоративным документом. На самом деле они вырабатываются органами государства. Советское государство уничтожило все элементы самостоятельности университетов, оплело их деятельность разного рода инструкциями министерств [7]. В марте 1921 г. Народный комиссариат просвещения принял «Положение об управлении высшими учебными заведениями РСФСР», ликвидирующее автономию университетов. Сегодня наблюдается усиление роли административного регулирования университетской жизни. Высшая бюрократия вновь почувствовала себя «хозяином в обществе».

Принципом западного университета с XVII в. является свобода научного исследования и преподавания [8]. Административное государство не может допустить этого [9]. Государственный контроль за университетами осуществляется за счет навязывания им из министерства **программ обучения, учебных планов и контроля за содержанием лекций преподавателей**. Уже устав 1804 г. предписывал преподавателям вести чтение лекций по пособиям, санкционированным советом университета [10]. Государство может устанавливать список литературы, которой могут пользоваться преподаватели и студенты. В отдельные периоды царское правительство устанавливало запреты на ввоз книг из-за рубежа. В советский период все книги с содержанием нелояльным к советской власти были помещены на специальное хранение, т.е. были засекречены как оружие врага, которое могло изучаться только избранными для выработки контрмер. Советское государство изолировало университеты страны от внешнего мира. Контакты с зарубежными университетами были сведены к минимуму. Сознание людей изменяется достаточно долго. Значительная часть преподавателей и руководителей вузов России до сих пор может быть отнесена к категории служилой интеллигенции [11]. Без всякого давления эта часть интеллектуалов является пропагандистами идей этатизма, вождизма, патернализма и великодержавия. Они распространяют эти ценности среди студентов. Им чужды демократические идеалы. Этатистский характер носит философия позитивизма, которая доминирует в преподавании права на юридических факультетах вузов. Государство, при этом подходе, представляется как творец права, единственный его защитник. Естественное право, исходящее от человека, общества игнорируется. Позитивизм отечественного образца игнорирует реально действующие в обществе нормы, реализацию позитивного права в жизнь. Сознание студентов-очников теряет связь с юридической практикой.

Патерналистские и этатистские взгляды отечественных преподавателей вузов часто связаны с их неимущим положением, неспособностью самостоятельно обеспечить свое существование. Многие из них продолжают оставаться людьми двадцатого числа, т.е. жить от получки до получки и надеяться только на благотворительность правителя и государства.

Положение студентов так же приравнивается к положению государственных служащих. Им выплачивают стипендии, но они должны подчиняться строгой дисциплине государственного учреждения. В царский период от них требовалось ношение мундира, иногда даже вне университета. Для контроля за поведением студентов вводились специальные должности надзирателей (педелей). В Советский период надзор за студентами переложили на преподавателей и огосударствленные партийные, комсомольские и профсоюзные организации. Сегодня воссозданы огосударственные общественные объединения, которые призваны объединить молодежь вокруг вождя и правящей группы. Студентов так же

как в советские времена вывозят автобусами в учебное время на организованные начальством митинги [12], принуждают к голосованию на выборах органов власти [13].

Императорские университеты должны были воспитывать истинных сынов православной церкви и верных подданных государю. Их выпускники получали чин и, как правило, поступали на государственную службу. Советские университеты должны были выпускать специалистов беззаветно преданных делу Коммунистической партии, готовых без раздумий выполнять любые решения партийной бюрократии. Все выпускники университетов распределялись на работу в соответствии с заявками государственных предприятий и учреждений.

Государство следит за социальным составом студентов. В царский период оно стремилось к тому, чтобы в университетах учились только дворяне. В советский период шла борьба за то, чтобы студентами университетов были только рабочие и крестьяне.

Специфика университетской жизни такова, что преподаватели и студенты начинают оценивать существующее государство с точки зрения полезности для себя и общества. Неизбежно возникают **критические оценки** (вольнодумство). Поэтому государственный аппарат время от времени проводит чистки среди преподавателей и студентов. Неблагонадежные преподаватели увольняются или их привлекают к уголовной ответственности, как это было в советский период. Студентов исключают из университетов и отправляют на службу в армию. В последние годы появились факты исключения студентов из вузов по политическим мотивам (под разными предлогами) и затем отправки молодых людей в армию.

Не раз в истории России вставал вопрос о закрытии университетов, как рассадников вольнодумства. Сегодня в высших кругах так же говорят о том, что в России появилось слишком много высших учебных заведений и студентов. Делается намек на то, что количество их нужно сократить.

Средством борьбы с вольнодумством являлось навязывание студентам одной идеологии или религии. В XIX в университетах России были созданы кафедры богословия. Все дисциплины должны были читаться в соответствии с религиозным учением. В советский период все студенты принуждались изучать историю КПСС, марксистско-ленинскую философию и научный коммунизм. Вместо изучения жития христианских святых в 70-е годы XX века в СССР все студенты конспектировали работы Л.И. Брежнева «Малая земля», «Возрождение», «Целина». Идеология проникала даже в естественные науки, что позволило объявить генетику и кибернетику буржуазными лженауками. Преподавателям вузов предписывалось разоблачать идеалистические реакционные теории в области общественных и естественных наук [14].

Критические взгляды на административное государство возникают при изучении гуманитарных наук. В связи с этим, в царский период старались поменьше открывать гуманитарных факультетов в университетах. В первую очередь открывали медицинские факультеты. В советский период, в связи с потребностями развития хозяйства и армии преимущественное развитие получали естественно-научные факультеты (физические, химические, механико-математические, геологические) [15]. В условиях, когда приказ начальника стал высшим законом для подчиненных, страна перестала нуждаться в большом количестве юристов. Вся гуманитарная наука была превращена в идеологию, оправдывающую власть советской бюрократии.

Как уже отмечалось, в последние пять лет российское государство вновь восстанавливает свои административные черты. От преподавателей и студентов зависит, будут ли они противостоять превращению вузов в «казенные дома».

Сноски:

1. Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.
2. Аврус А.И. История российских университетов. Очерки. М., 2001. С. 10.
3. Бутягин А.С., Салтанов Ю.А. Университетское образование в СССР. М.: Изд-во Московского университета, 1957. С. 5.
4. Аврус А.И. История российских университетов. Очерки. М., 2001. С. 54.
5. Высшая школа. Основные постановления, приказы и инструкции. М.: Советская наука, 1957. С. 9.
6. Аврус А.И. История российских университетов. Очерки. М., 2001. С. 38.
7. Бюллетень Министерства высшего и среднего специального образования СССР: Высшая школа. Сборник основных постановлений, приказов и инструкций. В 2-х ч. М., 1978.
8. Бутягин А.С., Салтанов Ю.А. Университетское образование в СССР. М.: Изд-во Московского университета, 1957. С. 7.
9. История России. 1917 – 1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 211-213.
10. Яковлев В.П. Политика русского самодержавия в университетском вопросе (1905 – 1911 гг.). Л., 1971. С. 15.
11. Денисов С.А. Интеллигенция как носитель культуры административного общества // Интеллигенция в диалоге культур. Сб. статей. Серия «Интеллигенция и современность». Выпуск VIII. М.: РГГУ, 2007. С. 31-45.
12. Панюшкин В. Москве спустили митинг протеста // Коммерсантъ. 2004. 9 сентября. С. 1, 2.
13. Добровольно-принудительный референдум // Коммерсантъ-Итоги. 2007. 25 декабря.
14. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1986). Т. 8. 1946-1955. М.: Политиздат, 1986. С. 248.
15. Аврус А.И. История российских университетов. Очерки. М., 2001. С. 142.

2. Антикоррупционная политика: международный уровень

// Антикоррупционная политика в современной России / Под. ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО "Саратовская государственная академия права", 2006. С. 171 – 204.

С. 171

1. Субъекты, участвующие в международной деятельности по борьбе с коррупцией

Сегодня, вместе с глобализацией экономических отношений коррупция приобрела всемирный масштаб. Возникли коррупционные регионы, которые в силу этого не могут осуществлять развитие своей экономики. В связи с этим, борьба с коррупцией перестала быть внутренним делом отдельных стран. С начала 90-х годов XX века к ней подключились международные организации.

В «Глобальной программе ООН против коррупции» отмечается, что снижение коррупции становится приоритетным как на национальном так и на международном уровне. Оно требует концентрации усилий и обмена опытом всех стран мира¹. ООН связывает проблему коррупции с проблемой бедности в ряде стран, население которых не может самостоятельно пресечь расхищения бюрократией тех средств, которые выделяются им странами-донорами для развития здравоохранения, образования транспортной инфраструктуры. Поборы чиновников сокращают и так небольшие доходы населения этих стран. Без помощи извне эти страны не смогут преодолеть коррупцию.

Активную деятельность развернула **Организация Объединенных Наций**. Она не раз рассматривала вопрос коррупции и тесно связанные с ней проблемы борьбы с организованной преступностью и отмыванием денег на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. В последние годы посредством своих резолюций Генеральная Ассамблея ООН одобрила целый ряд документов, нацеленных на международную борьбу с коррупцией. Резолюция 51/59 (декабрь 1996) одобрила Международный кодекс поведения публичных должностных лиц. Резолюция 51/191 (декабрь 1996) одобрила Декларацию Объединенных Наций против коррупции и подкупа в международных коммерческих взаимоотношениях.

С. 172

Резолюция 55/25 от 15 ноября 2000 года одобрила Конвенция Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, которая в том числе предусматривала меры против коррупции, связанные с организованной преступностью.

В своей резолюции 55/61 от 4 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея согласилась разработать эффективные юридические документы против коррупции. В соответствии с ее поручением, Генеральный Секретарь ООН подготовил доклад, анализирующий все относящиеся к делу международные документы, другие документы и рекомендации направленные против коррупции². Такое же поручение было дано Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. На основании этих докладов и заключения межправительственной группы экспертов резолюцией Генеральной Ассамблеи 58/4 от 31 октября 2003 года была принята Конвенция ООН против коррупции³.

Непосредственно вопросам коррупции в ООН занимается Управление по контролю за наркотиками и предупреждению преступности Секретариата Объединенных Наций (Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations Secretariat)⁴.

Знакомство международного сообщества с мерами по противодействию коррупции осуществляется в рамках Программы развития, осуществляемой ООН (United Nations Development Programme). Собранные в рамках этой Программы материалы размещаются на ее собственном сайте в Интернете. В рамках этой Программы была подготовлена публикация «Коррупция и развитие стимулов честности в развивающихся странах» (Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries).

Для реализации принятой ООН программы по предотвращению преступности создана целая сеть институтов (14 институтов), занятых исследованием коррупции и выработкой рекомендаций по борьбе с ней. Они расположены в разных странах мира. Так, созданный в 1997 году Центр по предупреждению международной преступности в Вене (Centre for International Crime Prevention)⁵ является организацией ООН, которая нацелена на сбор и анализ информации о преступности в целом, распространение по всему миру стандартов борьбы с ней. Он оказывает непосредственную помощь отдельным странам в проведении экспертиз состояния преступности, обучает приемам противодействия

С. 173

преступности и финансирует соответствующие проекты. Центр так же является организатором конференций по проблемам борьбы с коррупцией.

¹ <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

² http://www.unodc.org/pdf/crime/10_commission/3e.pdf

³ A/res/58/4 // <http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf>

⁴ <http://www.odccp.org>

⁵ http://www.odccp.org/crime_prevention.html

Институт Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия в Турине (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) осуществляет исследовательскую деятельность, реализует образовательные программы и поддерживает сотрудничество стран в борьбе с преступностью, в том числе и с коррупцией⁶. Подобной же деятельностью в азиатском регионе занимается Институт ООН Азии и Дальнего Востока по предупреждению преступности и угроз с ее стороны, работающий в Токио⁷. Такие институты созданы в Латинской Америке⁸, Европе⁹, Африке¹⁰, в арабских странах¹¹ и в Австралии¹².

Управление по контролю за наркотиками и предупреждения преступности Секретариата Объединенных Наций совместно с Центром по предупреждению международной преступности и Институтом Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия разработали и с 1999 года осуществляют «Всемирную программу против коррупции» (Global Programme against Corruption)¹³. Программа ставит перед собой цель помочь государствам-участникам международных отношений в их усилиях по борьбе с коррупцией. В рамках этой программы ООН осуществляет помощь конкретным странам по формированию антикоррупционных институтов и развитию антикоррупционного законодательства. За последние годы такая помощь была оказана 12 странам мира¹⁴. Программа предусматривает также принятие мер по распространению в мире антикоррупционной политики, способствует координации действий мирового сообщества в борьбе с коррупцией. Материалы о проводимых в рамках Программы мероприятиях собираются в особых сборниках: Материалы конференций, Антикоррупционная политика, Материалы исследований и научных разработок, Технические руководства, Деятельность на местах, проекты и изучение дел¹⁵.

В соответствии с указаниями Генеральной Ассамблеи ООН (Резолюции 51/59 и 54/128) Центр по предупреждению международной преступности

С. 174

разработал Руководство Объединенных Наций по антикоррупционной политике (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)¹⁶ и Антикоррупционный набор инструментов Объединенных Наций (The Anti-Corruption Tool Kit)¹⁷, который систематически перерабатывается и обновляется. Все эти документы легко можно найти на сайте ООН. К сожалению, они существуют только в англоязычном варианте. На русский язык переведен частично только первый вариант документа «Набор антикоррупционных инструментов»¹⁸. Предлагаемый набор антикоррупционных инструментов выработан на основании практики борьбы с коррупцией в разных странах мира. В документах делаются ссылки на опыт конкретных стран, добившихся успеха в данной области. Названные документы не имеют юридической силы и являются рекомендациями ученых для стран, которые действительно намерены бороться с коррупцией.

В 2000 году была создана **Всемирная организация парламентариев против коррупции**. Она объединяет региональные группы парламентариев, участвующих в противодействии коррупции, помогает осуществлять контакты между ними¹⁹.

К противодействию коррупции подключились региональные организации.

С 1994 года в борьбу с коррупцией на международной арене вступает **Совет Европы**. На своей встрече министры юстиции стран участниц признали, что коррупция является серьезной угрозой демократии, господству права и правам человеческим. В связи с этим Совет Европы, защищая эти фундаментальные ценности должен ответить на эту угрозу. В 1996 году Комитетом министров Совет Европы принял Программу против коррупции. В соответствии с ней им были утверждены **Резолюцию (97) 24 «Двадцать руководящих принципах по борьбе против коррупции»**. В рамках реализации своей программы Совет Европы принял несколько конвенций, направленных на борьбу с коррупцией. Это Гражданско-правовая конвенция по коррупции 1999 года (**Civil Law Convention on Corruption**)²⁰, Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы 1999 года (Council of Europe Criminal Law Convention)²¹. В 2000 году Комитета Министров

С. 175

принял Рекомендацию № R (2000) 10, которой утвердил Модельный кодекс поведения публичных должностных лиц (Codes of conduct for public officials)²². В 1998 году в Страсбурге была принята Первая и Вторая объединённая программа Совета Европы и Европейской Комиссии по "Борьбе с коррупцией и организованной преступностью в странах с переходным типом экономики" (ОСТОПУС). Россия входит в состав Совета Европы, но ни одной из названных конвенций не ратифицировала.

Совет Европы создал **Многопрофильную группу по борьбе с коррупцией** (комитет GMC), задачей которой является выработка различных мер, направленных на борьбу с коррупцией в государственном секторе. Совет Европы также

⁶ <http://www.unicri.it>

⁷ <http://www.unafei.or.jp>

⁸ <http://www.ilanud.or.cr>

⁹ <http://www.vn.fi/om/heuni>

¹⁰ <http://www.unojust.org>

¹¹ <http://www.naass.edu.sa>

¹² <http://www.aic.gov.au>

¹³ <http://www.unicri.it/Projects%20corruption.htm>

¹⁴ <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>

¹⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>

¹⁶ <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpocpublication/manual.pdf>

¹⁷ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

¹⁸ Версия 1 была помещена на сайте www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc. Версия 4 находилась на сайте: www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html.

¹⁹ http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php

²⁰ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

²¹ Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46-55.

²² <http://www.greco.coe.int>

инициировал объединение нескольких государств в «Группу государств против коррупции (ГПК - ГРЕКО)» (Резолюцию (99) 5 от 1 мая 1999 г.).

Свой вклад в борьбу с коррупцией сделал **Европейский Союз**. В 1995 году он принял Конвенцию по защите своих финансовых интересов ("EU Convention on the protection of the financial interests") и Первый протокол к этой Конвенции от 27 сентября 1996 года, который содержит требования, направленные на противодействие коррупции должностных лиц сообщества и стран в него входящих. Второй протокол к Конвенции был принят в 1997 году и касался ответственности юридических лиц за коррупцию, отмывание денег, полученных преступным путем, конфискации их имущества. В 1998 году Европейский Союз принял документ, который был назван «Совместные действия» ("EU Joint Action"). Он содержит предложения к членам Союза принять соответствующие законы по борьбе с коррупцией в частном секторе.

Организация американских государств в 1996 году приняла Межамериканскую конвенцию против коррупции²³.

Страны Африки, объединенные в **Мировую коалицию для Африки**, в 1999 году одобрили Принципы борьбы против коррупции в странах Африки (Principles to Combat Corruption in African Countries), нацеленные на внедрение общепринятых стандартов по борьбе с коррупцией в национальное законодательство²⁴.

Члены **Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)** пришли к выводу, что подкуп стал широко распространенным явлением

С. 176

в международных коммерческих отношениях, включая торговлю и инвестиции. Коррупция вызывает серьезную моральную и политическую озабоченность, подрывает хорошее управление и экономическое развитие, извращает условия международной конкуренции. В связи с этим в 1997 году ОЭСР приняла «Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)²⁵. На начало 2001 года к Конвенции присоединилось уже 24 страны. России в их числе нет. ОЭСР собирает материал об эффективной антикоррупционной политике и практике и знакомит с ним всех желающих²⁶. Под руководством ОЭСР был разработан План действий для стран Азии и Океании²⁷.

Определенные меры по борьбе с коррупцией через обеспечение прозрачности в международной торговле предпринимает **Всемирная торговая организация**. В частности, в 1998 году ею принято Руководство по предотвращению отмыванию денег.

Участие в борьбе с коррупцией принимает **Всемирный банк** и его отделения в регионах²⁸. Они помогают противостоять коррупции и предотвращать ее посредством поддержки экономических и социальных реформ. Всемирным банком был создан Центр антикоррупционных знаний (Anti-Corruption Knowledge Center). Он ведет учет фирм, которые были уличены в мошеннических и коррупционных операциях в мире. Всемирным банком создана электронная библиотека по проблемам коррупции и управления²⁹.

Вовлечен в решение проблем коррупции и улучшения управления экономикой стран мира **Международный валютный фонд**. Он финансирует программы по улучшению управления в экономике, исследованию причин и состояния коррупции в регионах. Не секрет, что финансовые ресурсы, которые выделяет МВФ развивающимся странам подчас расхищаются должностными лицами этих стран. Это происходило и в России в 90-х годах XX века. На сайте МВФ в Интернете можно найти исчерпывающую информацию о том, какую работу он продвигает в борьбе с коррупцией в различных странах мира³⁰.

С. 177

В 1998 году при **Интерполе** была создана Группа экспертов по коррупции (Interpol Group of Experts on Corruption - IGEC), которой вменяется в обязанность разрабатывать и распространять антикоррупционные стратегии, помогать правоохранительным органам стран мира повышать эффективность борьбы с коррупцией, распространять знания по этому вопросу среди населения. Группа экспертов по коррупции Интерпола выработала и предложила мировому сообществу Всемирный стандарт по борьбе с коррупцией в полицейских силах (службах) (Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services)³¹, Кодекс поведения для должностных лиц, участвующих в защите права (Code of Conduct for Law Enforcement Officers)³² и Кодекс этики должностных лиц, участвующих в защите права (Code of Ethics for Law Enforcement Officers)³³. Ею создана библиотека лучшей практики борьбы с коррупцией.

В 2000 году начала свою работу межправительственная организация **ФАТФ**, название которой можно перевести на русский язык как «Оперативная группа финансовых действий по противодействию отмыванию денег». Из названия видно, что целью этой организации является выработка политики по противодействию легализации средств, полученных преступным путем, в том числе, через коррупцию. Эта организация выработала так называемые «Сорок рекомендаций»³⁴, направленных на развитие уголовного преследования и финансового контроля за деятельностью банков с целью предотвращения и выявления фактов отмывания денежных средств, полученных от преступной деятельности. Одновременно ФАТФ составляет так называемый «черный список» стран, где борьба с отмыванием денег не ведется должным образом.

Отдельные страны объединяются в группы для совместного решения проблем коррупции. Так, Англии, Нидерланды, Норвегии и Германии объединились в **Союз 4-х** государств (Utstain) и создали Антикоррупционный

²³ <http://www.oas.org/EN/PROG/uridico/english/FightCur/html>

²⁴ <http://www.gca-cma.org/ecorrupt.htm#prin>

²⁵ DAFPE/IME/BR(97)20 // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

²⁶ <http://www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/index.htm>

²⁷ <http://www1.oecd.org/daf/asiacom/ActionPlan.htm>

²⁸ <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>

²⁹ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/library.html>

³⁰ <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>

³¹ <http://www.interpol.int/Public/corruption/standard/Default.asp>

³² <http://www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Codes/Default.asp#conduct>

³³ <http://www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Codes/Default.asp#ethics>

³⁴ http://www1.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm

ресурсный центр (Utstein Anti-Corruption Resource Centre)³⁵. На сайте этого Центра читатель может найти информацию об антикоррупционной деятельности, осуществляемой различными международными организациями и самими

С. 178

участниками Союза. Партнерство четырех государств также нацелено на создание общих стратегий и планов по борьбе с коррупцией.

Страны Юго-восточной Европы заключили Пакт твердой антикоррупционной инициативы (Stability Pact Anti-corruption Initiative - SPAI). В 2002 году они разработали Стратегию и План действий на 2002 и последующие годы³⁶.

В 1993 году была создана некоммерческая общественная организация **Международная прозрачность** (Transparency International)³⁷, название которой иногда употребляется без перевода как Трансперенси Интернешнл. Эта организация осуществляет мониторинг состояния коррупции в большинстве стран мира и публикует ежегодные отчеты о результатах своих исследований. Она собирает информацию о лучшей мировой практике борьбы с коррупцией и доводит ее до всех заинтересованных лиц. Результатом ее труда является Пособие по борьбе с коррупцией (TI Source Book)³⁸, которое было переведено и на русский язык.

При участии международных организаций уже было проведено несколько всемирных форумов по борьбе с коррупцией, на которых приняты соответствующие декларации.

К борьбе с коррупцией в международном масштабе подключились страны, обладающие необходимым научным потенциалом, имеющие специалистов в этой области и средства финансирования проектов. Так, **Соединенные Штаты** не ограничиваются деятельностью по борьбе с коррупцией в своей стране. Они активно участвуют в международных акциях, помогают другим странам мира противодействовать этому злу. США часто действуют через свое Министерство юстиции. Министерство торговли США и Государственный Департамент США взяли на себя обязанность отслеживать, как страны присоединившиеся к Конвенции ОЭСР осуществляют имплементацию ее норм в собственное законодательство. Собранный ими материал служит хорошей информационной базой для сравнительного изучения уголовного законодательства стран мира. Агентство США по международному развитию (U.S. Agency for International Development) выпустило хороший сборник, в котором собран материал о приемах борьбы с коррупцией (USAID's Efforts on Anticorruption, Handbook on

С. 179

Fighting Corruption)³⁹. Информацию о хорошем корпоративном управлении и борьбе с коррупцией для частного бизнеса дает Центр международного частного предпринимательства подчиненный Торговой палате США.

2. Основные направления борьбы с коррупцией

Во всех международных документах обращается внимание на необходимость **системного подхода** к противодействию коррупции. Принимаемые меры ни как не могут сводиться к привлечению виновных к юридической ответственности. Нет какого-то одного чудодейственного способа избавиться от коррупции.

В проекте документа «Глобальная программа против коррупции»⁴⁰ отмечается, что коррупция имеет экономические, политические, социальные, юридические, административные и культурные причины. Исходя из этого, эффективная борьба с ней, может строиться только на **междисциплинарном** подходе. Разработанные организациями ООН документы, предлагают государствам комплексный подход к проблеме, применяя целый набор взаимосвязанных между собой мер, которые носят политический, организационный и юридический характер. Эти меры должны реализовываться на национальном, региональном, и международном уровне.

Международные организации предлагают государствам систему средств (инструментов) борьбы с коррупцией, которые с различным успехом применялись в разных условиях, во многих странах мира. Каждая страна должна сама решить, какие из них подходят для нее и в каком объеме их реализовать. Благодаря международным контактам, страны мира могут обмениваться информацией о лучшем опыте противодействия коррупции. Страны-доноры и международные организации готовы помочь другим странам осуществлять антикоррупционные мероприятия, посредством консультирования, предоставления специалистов и денежных средств. Помощь может заключаться в совершенствовании законодательства отдельных стран, осуществлении реформ их систем управления, развития общественных институтов, организации обучения чиновников, представителей бизнеса и общественных организаций приемам и методам борьбы с коррупцией.

С. 180

Глобальная программа ООН против коррупции доказывает, что не смотря на различие между странами международное сотрудничество является необходимым в борьбы с коррупцией и для поддержания действия принципов ответственности государства перед обществом, прозрачности его деятельности господства права. Для реализации этих целей предлагается предпринять следующие действия: 1) Создать при Институте Объединенных Наций по исследованию межрегиональной преступности и правосудия и Центре по предупреждению международной преступности ООН группы высокопрофессиональных экспертов, которые будут проводить исследование коррупции как мировой проблемы, оценивать нужды регионов и стран мира по оказанию помощи, давать рекомендации по применению тех или иных инструментов борьбы с коррупцией, приемлемых для конкретных стран. В эту группу предлагается включать прокуроров, судей, ученых и представителей частного сектора со всех стран мира. 2) Странам мира предлагается содействовать созданию атмосферы международной **прозрачности** и работе механизмов международного контроля за состоянием коррупции. 3) Использовать наработанные в мире инструменты борьбы с коррупцией, в том числе закрепленные в декларациях и конвенциях нормы права. 4) Проводить широкие международные форумы, на которых представители стран мира могли бы знакомиться с новейшим опытом по борьбе с коррупцией. Они также должны стать площадкой для обсуждения стратегических планов, направленных на противодействие коррупции во всем мире, которые предлагаются учеными, правительствами отдельных

³⁵ <http://www.u4.no/news/welcome.cfm>

³⁶ <http://www.responddenet.com/english/index.htm>

³⁷ <http://www.transparency.de/documents/>

³⁸ <http://www.transparency.org/toolkits>

³⁹ <http://www.info.usaid.gov/democracy/>

⁴⁰ <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

стран и международными организациями. В проводимых ежегодно встречах должны участвовать представители всех выше названных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией⁴¹.

Как уже отмечалось, данная программа действий реализуется на деле. В 1999 году в Вашингтоне прошел Первый мировой форум против коррупции с участием представителей более 90 стран мира. В нем приняли участие более 50 министров разных стран. Второй мировой форум провело правительство Дании и США в Гааге в 2001 году. На нем собрались представители более 120 стран мира, в том числе более 100 министров разных стран. В 2000 году в Бухаресте состоялась Антикоррупционная конференция стран Центральной и Восточной Европы. Подобные форумы дают шанс осуществления коллективных международных действий против коррупции. Видные политические деятели выступали на этих встречах

С. 181

с политическими заявлениями, вносили конкретные предложения по противодействию коррупции, которые могли бы использоваться во всех странах мира. На них были обсуждены вопросы взаимоотношений между государствами-донорами и государствами, которые получают помощь для осуществления антикоррупционных программ; вопросы обеспечения честности (чистоты) государственных органов, борьбы с легализацией средств, полученных преступным путем.

ООН рекомендует государствам мира для борьбы с коррупцией принимать **антикоррупционные программы**, которые должны вырабатываться совместно с представителями общественности. Такие программы уже приняты во многих странах мира. В России общество идет впереди государства. Национальный антикоррупционный комитет, который является общественной организацией, еще в 2000 году разработал Программу антикоррупционной политики России (основные направления)⁴². Государство не только не поддержало эту Программу, но сделало все, чтобы о ней быстрее забыли.

Набор антикоррупционных инструментов, предлагаемый ООН включает рекомендацию выработки **национальных планов** принятия мер против коррупции⁴³. План должен конкретизировать стратегии, изложенные в антикоррупционной программе. В нем ставятся ясные и выполнимые цели, определяется порядок действий, показатели, на основании которых будет оценен результат, назначаются сроки выполнения отдельных мероприятий, исполнители, надзорные органы. Установление неясных целей будет подрывать доверие общества к действиям государства. План должен предусматривать меры по обеспечению прозрачности его исполнения и привлечения поддержки населения. На основании общенационального плана должны быть разработаны планы антикоррупционных действий в регионах и в отдельных министерствах и ведомствах. Реальность планов обеспечивается предварительным их обсуждением с теми, кто будет осуществлять их реализацию, надзор за их выполнением и оценку результативности исполнения. Это позволит на стадии планирования выявить возможные препятствия на пути осуществления намеченных целей и принять меры к их преодолению. Эксперты ООН считают, что антикоррупционные действия должны приниматься на всех уровнях власти, включая местное самоуправление⁴⁴. Государство должно помочь органам местного самоуправления в

С. 182

антикоррупционном планировании, в координировании местных планов с планами государства и с планами в соседних муниципальных образованиях. Применяемые на государственном уровне меры нуждаются в приспособлении к местным условиям. При составлении планов противодействия коррупции необходимо выявить государственные органы наиболее подверженные коррупции.

Самыми лучшими мерами по борьбе с коррупцией, отмечается в Глобальной программе ООН против коррупции, является ее **предупреждение**. Это гораздо дешевле для самого общества. Эффективное предупреждение может сократить расширение и стоимость пенитенциарных действий⁴⁵. Лучше осуществлять профилактику, чем потом лечить болезнь, отмечается в рекомендациях «Трансперенси Интернешнл». Конвенция ООН против коррупции предлагает государствам-участникам устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции (ч. 2 ст. 5). Акцент на профилактику коррупции сделан в Резолюцию (97) 24 Комитета Министров Совета Европы «Двадцать руководящих принципов по борьбе против коррупции» (принцип 1). В странах мира и в международных отношениях должна быть создана атмосфера, в которой коррупция не может распространяться.

3. Изучение коррупции и результатов антикоррупционной работы

Как показано выше, исследованием феномена коррупции сегодня занято несколько институтов, поддерживаемых ООН. Головной организацией ООН, проводящей исследование коррупции и способов борьбы с ней, является Институт Объединенных Наций по исследованию межрегиональной преступности и правосудия. Объектом исследования является коррупция трех типов: (а) коррупция в публичном (государственные органы и органы местного самоуправления) управлении с которой непосредственно сталкиваются граждане (“street-level” corruption); (б) коррупция в частном секторе, которая подрывает честную рыночную конкуренцию, способствует монополизации в экономике; (в) коррупция на высшем уровне среди политиков, чиновников высокого уровня, в финансовых центрах власти. Это наиболее опасный и скрытый вид коррупции, подрывающий основы демократии и правового государства в стране. Коррупционеры высокого ранга создают

С. 183

коррупционные сети, охватывающие экономические и политические сферы общественной жизни. Исследования Института так же касаются связи коррупции с организованной преступностью. Особое внимание уделяется исследованию коррупции и антикоррупционных мер принимаемых внутри системы уголовного правосудия, которая может оказаться не борцом с коррупцией, а ее проводником. Институт вырабатывает методы исследования коррупции, мониторинга ее состояния и тенденций развития, предоставляет сравнимую по всем странам информацию, на основе которой можно принимать скоординированные меры. В частности, он вырабатывает общие показатели (индикаторы), с помощью которых можно измерять распространение коррупции в стране и эффективность мер противодействия ей. Институт создает массив

⁴¹ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁴² Чистые руки. 2000. № 4. С.

⁴³ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 147.

⁴⁴ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 155.

⁴⁵ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

постоянно обновляемой информации, которой могут пользоваться все страны и международные организации. В этом массиве представлены лучшие примеры антикоррупционной деятельности отдельных стран, примеры эффективного антикоррупционного законодательства. Глобальная программа ООН против коррупции предлагает всем странам использовать единый протокол мониторинга коррупции (the corruption monitoring protocol), заполнение которого обеспечит сравнимость результатов этого мониторинга по всему миру, позволит отслеживать динамику коррупции и эффективность принимаемых мер против нее⁴⁶. Институт берет на себя обязанность осуществлять обзор исследований по вопросам коррупции во всех странах мира.

В исследовании коррупции предлагается применять социологические опросы населения и в первую очередь предпринимателей и чиновников, анализировать уголовно-правовую статистику, выборочно изучать уголовные дела по коррупции, анализировать законодательство и материалы периодической печати⁴⁷.

Как уже отмечалось, большую роль в исследовании коррупции играет международная неправительственная организация Международная прозрачность. Ее эксперты обращают внимание на ненадежность данных статистики для оценки уровня коррупции в стране и предпочитают делать свои выводы на основе социологических опросов разных групп граждан. Данная организация проводит измерения индекса восприятия коррупции в более чем 90 стран мира. В результате этих исследований выяснилось,

С. 184

что Россия находится в десятке самых коррумпированных стран мира вместе с государствами Азии и Африки.

Исследованием коррупции в частном секторе систематически занимаются Международный валютный фонд (МВФ), Международная торговая палата, Всемирный Банк.

В международных исследованиях отмечается, что коррупция является феноменом, который варьируется от страны к стране и зависит от суммы социальных, экономических, исторических и юридических факторов.

Исследования, произведенные международными организациями, позволяют им предложить всем странам мира свои наборы инструментов борьбы с коррупцией о которых будет сказано ниже.

Международные организации осуществляют оценку того, как страны ратифицировавшие конвенции их выполняют. Например, в последние годы Группа государств против коррупции (ГРЕКО) производила оценку законодательства и юридической практики Словакии с точки зрения их соответствия требованиям Руководящих принципов, принятых Советом Европы в 1997 году⁴⁸.

Государственный департамент США взял на себя обязанность осуществлять ежегодный обзор того, как страны подписавшие Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных бизнес отношениях приводят свое законодательства в соответствие с ее требованиями⁴⁹.

4. Привлечение сил общества к предотвращению коррупции

Рекомендации международных организаций уделяют первостепенное внимание антикоррупционным мерам, которые должно осуществлять общество, его институты. Распространение коррупции в государственных органах зависит от того, как общество к этому относится. Высокая степень коррупции в ряде стран с восточным менталитетом обусловлена пассивностью общества, укоренившимися традициями невмешательства в дела государства. Исходя из этого, стратегическим направлением борьбы с коррупцией во всех странах мира является вовлечение в эту борьбу гражданского общества. В документах ООН отмечается, что главным субъектом борьбы против коррупции является активное и независимое гражданское общество, которое больше всего страдает от коррупции в государственном

С. 185

аппарате⁵⁰. Очевидно, что в России предстоит еще построить независимое от государства, сильное и активное гражданское общество.

Общество должно осознать цену коррупции, как явления, которое мешает развитию экономики страны, делает аппарат государственного управления неэффективным. Необходимо создание системы, которая придает огласке все факты коррупции. Авторитарные режимы наоборот, пытаются доказать населению, что могут справиться с коррупцией сами без участия общества и, поэтому скрывают существующую коррупцию.

Общество в ряде стран мира настолько свыклось с коррупцией на всех уровнях власти, что считает ее неизбежным явлением, с которым бесполезно бороться.

Привлечь гражданское общество к борьбе с коррупцией, в первую очередь, через доступ к информации о деятельности государственных органов требует ст. 13 Конвенции ООН против коррупции.

Ключевым звеном общества в борьбе с коррупцией называются независимые от государства, **свободные средства массовой информации**. Они призваны будить общество, поднимать дух нетерпимости к коррупции и должностным лицам, особенно политикам, уличенным в коррупции, выявлять отдельные факты коррупции и придавать их огласке. Для того, чтобы журналисты могли исполнять указанные функции необходимо облегчить им доступ к информации о деятельности государственного аппарата. В развитых странах приняты специальные законы, принуждающие государственных служащих предоставлять журналистам и иным гражданам всю информацию, которую они затребуют, кроме той, что не подлежит свободному распространению на основании закона. Организации ООН призывают государства отменить цензуру, сделать средства массовой информации финансово независимыми от государственных органов. «Правительства не должны допускать цензуру, дискриминации средств массовой информации, например, путем ограничения доступа к рекламе, запасам газетной бумаги и прочее», - отмечается в Антикоррупционном наборе инструментов ООН⁵¹.

⁴⁶ Annex I of Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁴⁷ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁴⁸ <http://www.greco.coe.int>

⁴⁹ www.state.gov/www/issues/economic/chapter2.html

⁵⁰ Антикоррупционный набор инструментов. Версия 1. // www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc С.

⁵¹ Там же. С. 34.

Принцип 16 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы провозглашает, что **средства массовой информации** (СМИ) должны быть свободны в получении и распространении информации о коррупции. В «Руководстве по борьбе с коррупцией» разработанном Агентством международного

С. 186

развития США так же рекомендуется обеспечить финансовую независимость СМИ от государственных органов, устранить цензуру. Политика российского государства в информационной сфере пока идет в противоположном направлении. Большая часть СМИ вновь поставлена под контроль государства и превращена в его пропагандистский инструмент, обеспечивающий не открытость властных структур, а рекламирование их достижений и сокрытие фактов коррупции от населения.

Различные руководства по борьбе с коррупцией предлагают всем заинтересованным субъектам оказывать помощь журналистам в проведении ими журналистских расследований.

В Глобальной программе ООН против коррупции предлагается создавать Консультативные группы представителей частного сектора, которые могли бы выражать свое мнение по поводу принимаемых государством антикоррупционных мер⁵². Предприниматели заинтересованы в уменьшении коррупции, так как она мешает развитию честной конкуренции и увеличивает затраты на осуществление коммерческих предприятий. Принимаемые антикоррупционные законы и программы должны проходить стадию общественных слушаний.

Государствам предлагается поддерживать общественные организации, деятельность которых нацелена на обеспечение честности в работе государственных органов и в коммерции. Отмечается, что необходимо проводить встречи представителей государства и общественных организаций, на которых поднимались бы вопросы коррупции и борьбы с ней.

В стратегиях борьбы с коррупцией, предлагаемых «Трансперенси Интернешнл» отмечается, что необходимо построение творческого партнерства между правительством и гражданскими общественными организациями. Такого партнерства не может быть в авторитарных государствах, где общественные движения и общественная инициатива подавляются.

Антикоррупционную пропаганду предлагается начинать со школьной скамьи (USAID Handbook for Fighting Corruption).

С развитием Интернета резко возросли возможности общества знакомиться с проблемами коррупции во всем мире и предлагаемыми инструментами борьбы с ней. Например, сайт Союза 4-х содержит ссылки на 22 других сайта, содержащих большое количество информации по проблемам коррупции⁵³. Количество этих сайтов постоянно растет. К сожалению,

С. 187

большая часть информации представлена только на английском языке. На русском языке информация размещена на сайте Трансперенси интернешнл⁵⁴. Сведения о борьбе с коррупцией можно почерпнуть на сайте фонда ИНДЕМ⁵⁵. Много материалов по международной борьбе с коррупцией на русском языке содержится на сайте nobribes.org.

К сожалению, руководство нашего государства продолжает утверждать, что Россия не походит ни на какие другие страны, и ей не подходят инструменты борьбы с коррупцией, применяемые в мире. Определенные меры против коррупции продолжают осуществляться в основном на низовом уровне силовыми структурами без привлечения общественности. Практика многих стран уже показала бесперспективность такой политики.

5. Привлечение государств к борьбе с коррупцией

На следующем месте в стратегии борьбы против коррупции стоит строительство государственных институтов, способных вести эффективную борьбу с коррупцией. Трудности заключаются в том, что приходится вести эту борьбу в собственном доме, опираясь на тех людей, которые могут быть сами не безгрешны. В следствии этого, организации ООН предлагают широко использовать механизм **разделения властей**, используя одни органы для борьбы с коррупцией в других органах, обходя преграды круговой поруки и канцелярской тайны. Независимые **суды** должны обладать способностью выносить беспристрастные решения по делам о коррупции в органах власти. Законодательные органы, как самостоятельная ветвь власти, должны принимать нормативные акты, ограничивающие коррупцию и контролировать работу исполнительных органов. В частности, в документах подчеркивается важность создания независимых **парламентских комиссий** по расследованию фактов коррупции высшими должностными лицами. Российская Конституция не дает парламенту возможности создавать подобные комиссии. Все попытки внести в Конституцию РФ поправки, предоставляющие такие права парламенту, были успешно провалены представителями Президента РФ и Правительства РФ. В сложившихся условиях выявление и расследование фактов коррупции в высших органах власти определяется не законом, а политической конъюнктурой.

С. 188

В различных документах ООН содержатся предложения государствам, используя принцип разделения властей, создавать **независимые органы**, нацеленные на борьбу с коррупцией. Этого же требуют ст. 6 и 36 Конвенции ООН против коррупции 2003 года. **Независимая национальная антикоррупционная комиссия** должна создаваться парламентом. На нее возлагается выработка национальной антикоррупционной политики и стратегии борьбы с коррупцией, так же как координация и контроль за деятельностью других антикоррупционных органов. «Глобальная программа ООН против коррупции» предлагает даже Проект закона об антикоррупционной комиссии (Приложение № 4 к Проекту⁵⁶). Независимость Комиссии обеспечивается наличием собственного бюджета, собственного секретариата, отказом членов Комиссии от иной деятельности, которая может помешать их работе в Комиссии (ст. 2 и 3 Проекта).

В России создание какой-либо независимой комиссии по борьбе с коррупцией становится невозможным. Власть все больше концентрируется в руках президента и его администрации. Небольшая правящая группа контролирует

⁵² Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁵³ <http://www.u4.no/news/welcome.cfm>

⁵⁴ <http://www.transparency.org>

⁵⁵ <http://www.indem.ru>; www.anti-corr.ru

⁵⁶ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

парламент и правительство. Принцип разделения властей устраняется. Совет по борьбе с коррупцией создана при Президенте РФ⁵⁷. При этом Совете будет функционировать Комиссия по противодействию коррупции. Данные органы созданы как совещательные при Президенте РФ. Пока результаты деятельности этих органов остаются неизвестными.

Глобальная программа ООН против коррупции предлагает государствам создавать **специальный общенациональный орган по расследованию** наиболее серьезных фактов коррупции. Он должен состоять из наиболее опытных работников полиции, следователей, специалистов в области налогообложения, финансов и таможенного дела. ООН так же предлагает свой модельный проект закона об этом органе⁵⁸. Эта идея нашла воплощение в ст. 6 и 36 Конвенция ООН против коррупции. Такой орган должен быть достаточно самостоятельным и иметь необходимые для осуществления своей деятельности ресурсы. Антикоррупционный набор инструментов ООН предлагает создавать гарантии независимости агентств по расследованию коррупции подобные тем, что есть у судов (особое бюджетное финансирование,

С. 189

иммунитеты для высших должностных лиц, независимость от проверяемых). Только такие органы способны использовать оперативно-розыскные меры для выявления фактов коррупции, эффективно работать с жалобами граждан, привлекать к ответственности не только исполнителей коррупционных актов, но и их организаторов. Общество через своих представителей должно осуществлять надзор за деятельностью независимых агентств (отчеты о деятельности), участвовать в формировании высшего руководства. Создание нового института создает шанс того, что он не будет иметь коррупционных традиций. Это может быть также знаком того, что руководство государства намерено всерьез бороться с коррупцией. Население может проявить больше доверия к новой организации. Отмечается, что организация и деятельность независимого агентства должна иметь законодательную и, может быть даже конституционную основу. Его полномочия по возбуждению уголовных дел и их расследованию должны быть четко определены. Хотя, замечают эксперты, часто, помехи в деятельности таких агентств связаны с тем, как толкуются и применяются принятые законы. Создание независимых институтов расследования особенно рекомендуется странам с широко распространенной коррупцией, охватившей все имеющиеся органы государства, в том числе и правоохраны⁵⁹. Как известно России по индексу восприятия коррупции, по данным Трансперенси Интернешнл находится на одном из лидирующих мест. Коррупция у нас приобрела системный характер.

Принцип 3 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы также указывает на то, что противодействие коррупции должны осуществлять независимые органы, осуществляющие предупреждение, расследование и привлечение к ответственности за коррупцию. Принцип 7 Резолюции предлагает государствам идти по пути создания специализированных органов, которым поручается борьба с коррупцией. Эти принципы развиваются в Уголовно-правовой конвенции о коррупции Совета Европы, которая предлагает государствам члена поручить борьбу с коррупцией специализированным органам, обладающим навыками, особой независимостью и ресурсами, позволяющими им действовать эффективно (ст. 20). В своих научных разработках автор данной статьи предлагает выделять контрольно-надзорные органы, участвующие в борьбе с коррупцией, в особую ветвь власти⁶⁰.

С. 190

Коррупция является одной из проблем гражданской службы. Решать ее предлагается посредством осуществления **административных реформ**. Всемирный Банк с 1987 г. по 1999 г. профинансировал 169 реформ гражданской службы в 80 странах. Отмечается, что эти реформы часто носили имитационный характер и не приводили к эффективным результатам⁶¹. В Антикоррупционном наборе инструментов ООН обобщен негативный и позитивный опыт административных реформ проведенных в мире. Рекомендации, дающиеся в этом документе учитывают этот опыт⁶².

Коррупция в государственном аппарате связана с такими явлениями, как волокита, излишние штаты, неуправляемость, нечестность, непрозрачность деятельности чиновников, низкая оплата их труда. Ликвидация этих недостатков будет одновременно шагом в борьбе с коррупцией.

Антикоррупционный набор инструментов ООН предлагает обществу и государственному аппарату рассматривать **честность** или чистоту (*integrity*) как **высшую ценность**. С позиции реализации требования честности предлагается смотреть на всех должностных лиц государства, в том числе на кандидатов на выборные должности в органы власти. Эта ценность должна быть осознана обществом. Требование честности должно быть зафиксировано во всех нормативных документах. На обеспечение честности (чистоты) должны быть направлены административные реформы, построение системы контрольно-надзорных органов, международное сотрудничество, работа СМИ, профсоюзных и судебных органов, реформа законодательства, деятельность органов государственного и местного самоуправления⁶³.

В рассматриваемых документах организаций ООН предлагается строить всю работу государственного механизма на принципах **прозрачности, подотчетности** обществу, ответственности перед ним, на основе господства права. Усилить прозрачность деятельности всей работы государственного аппарата предлагается в ст. 9 и 13 Конвенции ООН против коррупции 2003 года. Данный призыв реализуется на практике. Управлением ООН по контролю над наркотиками и предупреждению преступности, при участии Центра по предупреждению международной преступности и Института Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия совместно с правительством Венгрии реализовало объединенный

С. 191

проект по продвижения **прозрачности, ответственности и господства права** внутри данной страны. Этот проект был профинансированным правительством США.

⁵⁷ Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. N 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» // Российская газета. 2003. № 240 (26 ноября).

⁵⁸ Приложение № 5 к проекту «Глобальная программа ООН против коррупции» // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁵⁹ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 79-80.

⁶⁰ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

⁶¹ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 107.

⁶² http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 107-130.

⁶³ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 73-74.

ООН намерена создать механизм международного **контроля прозрачности** распределения государственных заказов и заключения коммерческих контрактов внутри государств и на международном уровне. Ежегодные доклады о проводимом мониторинге, с перечислением конкретных фирм, уличенных в коррупции, предлагается публиковать в печати.⁶⁴

Принцип девятый Резолюции 24 (97) Комитета министров Совета Европы требует обеспечения максимальной прозрачности в организации и функционировании публичных органов. Как уже отмечалось, в большинстве европейских стран приняты специальные законы о доступе граждан к информации, хранящейся в государственных органах. Особое внимание Совет Европы обращает на открытость процедур распределения государственных заказов. В России, деятельность публичных органов остается максимально закрытой. Закон о свободе доступа граждан к информации, которой владеют государственные (муниципальные) органы, давно разработан, но уже несколько лет находится на рассмотрении в Государственной Думе и не принимается⁶⁵.

Многопрофильная группа по борьбе с коррупцией Совета Европы предложила странам участникам ряд мер, направленных на обеспечение прозрачности государственной и общественной жизни. Она предлагает развивать сотрудничество и устанавливать международную кооперацию с другими международными организациями (ОЭСР, ООН, ЕС и другими), а также с неправительственными организациями (Transparency International, International Bar Association и т.д.), предотвращать монополизацию рынка средств массовой информации представителями различных групп интересов, принять обязательство сообщать обо всех подозрительных финансовых международных связях, учреждать специальные программы защиты свидетелей. Группа так же рекомендует государствам-участникам Совета Европы предавать гласности случаи злоупотребления властью, особенно в виде взяточничества, любыми государственными чиновниками, политическими партиями или средствами массовой информации, предавать гласности уровень доходов и публиковать сведения об имущественном положении избираемых чиновников

С. 192

и членов правительства, а возможно и высших государственных чиновников, вводить принцип прозрачности финансирования политических партий. Россия, будучи членом Совета Европы, тем не менее, отказывается реализовать большинство названных рекомендаций. В частности, установление государственного контроля за СМИ приводит к тому, что они не в состоянии участвовать в борьбе с коррупцией в государственном аппарате. В марте-апреле 2001 года в правительственной «Российской газете» была организована акция поддержки видного государственного чиновника, который был уличен правоохранительными органами Швейцарии в коррупции и осужден за это судом. Этот чиновник до сих пор занимает свою должность и активно участвует в российской политике.

В предисловии к первому варианту Антикоррупционного набора инструментов ООН говорится о том, что необходимо создать **систему контроля** и отчетности, направленную на усиление ответственности различных правительственных структур, а так же систему выявления и расследования случаев коррупции. Для условий России эта задача может быть сформулирована в виде лозунга перейти от тотального контроля государства за членами общества к тотальному контролю общества за аппаратом государства.

Осуществление эффективного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц возможно только при условии выработки четких критериев оценки их работы, определении приоритетов деятельности. Эти критерии должны учитывать удовлетворение государственным аппаратом общественных потребностей.

В целях усиления контроля за работой государственных органов международные документы предлагают упростить процедуры их деятельности⁶⁶, обеспечивать гласность их осуществления, знакомить граждан со структурой государственных органов, распределением компетенций внутри этой структуры, порядком работы и принятия решений органами и должностными лицами (демистифицировать принятие решений). В рекомендациях ООН и других антикоррупционных наборах инструментов настойчиво предлагается обеспечить гласность осуществления **бюджетных процессов**, поощрять участие граждан в их обсуждении и контроле за исполнением особенно на местном уровне.

С. 193

Ст. 9 Конвенции ООН против коррупции требует проведения открытых конкурсов при осуществлении государственных **закупок и подрядов**. Этим вопросом посвящаются две главы в разработанном организациями ООН «Антикоррупционном наборе инструментов»⁶⁷. Как уже отмечалось выше, частные фирмы, уличенные в подкупе должностных лиц, должны отстраняться от участия в конкурсах. Полученные в результате коррупционных действий контракты и лицензии должны признаваться недействительными. Для того, чтобы затруднить частным фирмам выделение средств на осуществление подкупа должностных лиц, всем странам предлагается вводить международно-признанные процедуры бухгалтерского учета.

Большое значение в рассматриваемых документах ООН уделяется роли **аудита**, осуществляемого независимыми счетными палатами и специальными аудиторскими организациями. Аудиторским проверкам предлагается подвергать всю финансовую и хозяйственную деятельность государственных и муниципальных организаций, учреждений и предприятий. Это направление развития контроля за деятельностью органов власти поддерживается в Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы.

Некоторые антикоррупционные наборы инструментов предлагают государствам отказываться от излишнего регулирования предпринимательской деятельности со стороны государства, осуществлять либерализацию экономики, уменьшать количество «бюрократических слагаемых» (лицензирование, квотирование, регулирование цен и т.д.) (USAID Handbook for Fighting Corruption). Затруднения в осуществлении предпринимательской деятельности порождают «черный рынок» и неизменно сопутствующую ему коррупцию. Там же предлагается создать такой порядок работы государственного аппарата, который сокращает непосредственные контакты между гражданами и ответственными за принятие решений должностными лицами.

⁶⁴ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁶⁵ Симонов А. Температура гласности – 2000: Заметки, статьи, интервью журналистов и прессы. М.: Сашко, 2001. С. 22.

⁶⁶ Этому посвящена глава Антикоррупционного набора инструментов ООН // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 294-297.

⁶⁷ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 275-290.

Систематический **контроль** за гражданскими служащими предлагается осуществлять с помощью специальных **внешних и внутренних структур** в исполнительных органах власти. Внутри исполнительных органов предлагается выделять независимые структуры, осуществляющие контроль за деятельностью государственных служащих и выявляющие факты коррупции. Поскольку, существующий сегодня в России внутренний контроль за поведением служащих показывает свою неэффективность, то акцент, по мнению автора, следует сделать на внешнем контроле. Внешние контрольно-надзорные

С. 194

органы могли бы привлекать виновных в коррупции служащих к административной ответственности или передавать собранный материал в суд. Обладая независимостью, они могли бы беспристрастно оценивать роль руководителей органов власти и государственных учреждений в коррупционной деятельности своих подчиненных и привлекать их к ответственности за организацию коррупционной системы в своем подразделении или за халатное отношение к борьбе с коррупцией. В литературе отмечается, что руководители органов власти в России формально относятся к проверке правильности составления деклараций их подчиненными. Проверять правильность заполнения декларации самим руководителем организации вообще некому⁶⁸. Эта работа должна так же осуществляться внешними административными органами.

Государство должно наладить работу с жалобами населения. Любая **жалоба** на работу государственного аппарата должна быть рассмотрена. Виновные в нарушении прав граждан и плохом исполнении своих обязанностей должны быть наказаны. В различных наборах инструментов против коррупционной системы рекомендуется вводить так называемые «телефонные горячие линии» позволяющие любому человеку по телефону сообщать компетентным должностным лицам о фактах коррупции или подозрении в коррупции в органах власти.

В Антикоррупционном наборе инструментов ООН странам мира рекомендуется создавать у себя институт **омбудсмана** (Уполномоченный по правам человека), в задачи которого входит самостоятельное расследование жалоб граждан на административные органы⁶⁹. Омбудсман должен стать частью независимой контрольно-надзорной власти государства⁷⁰. Институт Уполномоченного по правам человека создан в России, как на федеральном уровне, так и в ряде субъектов Федерации. Но, как правило, на эту должность назначают лиц, которые не готовы вступать в конфликт с исполнительной ветвью власти при защите интересов граждан. Законодательство об Уполномоченном по правам человека ограничивает его возможность проводить расследования фактов коррупции⁷¹.

С. 195

Конвенция ООН связывает борьбу с коррупцией с организацией **подбора кадров** в аппарат государства (ст. 7). Мировая практика идет по пути того, что подбор кадров, их обучение и продвижение по службе осуществляется не руководителем подразделения, а специальным кадровым агентством. Это способствует пресечению формирования в государственных органах неформальных групп (кланов, состоящих из родственников, выходцев из одного села, товарищей по старому месту работы), которые, в свою очередь, являются основой системной коррупции и создания в органах власти организованных преступных групп управленцев.

ООН предлагает отказаться от принципов, на которых основана государственная служба восточных стран. От службы на основе преданности своему руководителю с типичным для нее фаворитизмом, круговой порукой, канцелярской тайной предлагается перейти к службе на благо общества на основе ответственности перед гражданским обществом, которое выражает свои интересы через закон. От господства персон предлагается перейти к господству права (правовому государству – ст. 5 Конвенции ООН против коррупции). Документы, разработанные организациями, созданными ООН для противодействия коррупции, содержат предложения странам мира принимать специальные **кодексы поведения** государственных служащих (ст. 8 Конвенции ООН против коррупции 2003 года). В этих кодексах должны быть сформулированы основные составы коррупционных правонарушений и ответственность за их совершение. Необходимо выделение специального органа, который мог бы осуществлять контроль за соблюдением служащими норм кодекса этики и привлекать виновных к юридической ответственности. В условиях системной коррупции, когда в нее вовлечены служащие разных уровней власти, лучше, если эта ответственность будет административно-правовой, а не дисциплинарной. Коррупционные акты, по российскому законодательству, если они не являются преступлениями, относятся к категории дисциплинарных проступков. Наказание за их совершение зависит от произвола руководителя, поскольку дисциплинарная ответственность является диспозитивной. Принцип неотвратимости наказания здесь не действует. В результате в государственных органах имеет место полная безответственность. Сама дисциплинарная ответственность служит предметом коррупционных сделок. Руководитель подразделения не наказывает подчиненных за факты коррупции, мешает проведению независимых расследований, не реагирует на жалобы граждан. В ответ, подчиненные стараются угодить своему начальнику, беспрекословно выполняют

С. 196

все его приказы, направленные на реализацию личных и ведомственных интересов, даже если они откровенно не законные. В «Руководстве по борьбе с коррупцией», разработанном Агентством международного развития Соединенных Штатов отмечается, что необходимо делать высших должностных лиц более доступными для судебного преследования.

В 1996 году Генеральная Ассамблея ООН приняла «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц»⁷². Этот Кодекс может быть принят всеми странами мира как модельный. Акт требует от публичных служащих и других должностных лиц быть преданными общественным (а не государственным)

⁶⁸ Основы противодействия коррупции. М.: Спартак, 2000. С. 79.

⁶⁹ www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc С. 9.

⁷⁰ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

⁷¹ Денисов С.А. Сравнительный анализ степени демократизма положений законов субъектов Федерации об уполномоченном по правам человека // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 218-219.

⁷² GA/res/51/59 от 12 декабря 1996 года, дополнение

интересам, стремиться к эффективной работе, чистоте, беспристрастности и рачительному отношению к общественным средствам. Публичный служащий не должен принимать участия в деле, в котором лично заинтересован (не допускать конфликта интересов), в том числе, после ухода со службы. Он так же требует от служащих декларировать имущественное положение и получаемые блага, отказываться от подарков. Последний год в России характеризуется массовым вступлением государственных служащих в партию «Единство России». Это противоречит рекомендации ООН публичным служащим избегать политической активности.

На необходимость введения декларирования доходов и имущественного положения публичных служащих обращено внимание в «Антикоррупционном наборе инструментов ООН». Декларированию должно подлежать имущество не только находящееся в собственности, но и на правах пользования. Предлагается так же, где это необходимо придавать публичной огласке данные деклараций. Это касается, в первую очередь, высших должностных лиц. Декларирование имущественного положения и доходов создает препятствие для получения взяток в крупных размерах, позволяет выявлять не честных должностных лиц и привлекать их к ответственности за одно только сокрытие получения незаконных доходов или предоставление в декларации ложных сведений. Эта ответственность должна быть значительной (например, увольнение или применение уголовных санкций за должностной подлог). В противном случае все меры по декларированию будут не эффективны, что в частности и произошло в России. Для нашей страны, где типичным стало совмещение занятия предпринимательством и государственными делами в рамках одной семьи, важно требовать декларации доходов и имущества так же от близких родственников должностных

С. 197

лиц. Как известно, Президент РФ в свое время отказался подписать принятый Федеральным Собранием закон «О борьбе с коррупцией», который предусматривал декларирование доходов государственных служащих и их родственников, сославшись на то, что это является посягательством на права человека.

Вслед за ООН в 2000 году Совет Европы принял модельный Кодекс для поведения публичных должностных лиц. Он носит не обязательный, а рекомендательный характер. Этот кодекс охватывает более широкий круг вопросов, чем документ ООН. Больше внимания он уделяет пресечению возможных конфликтов интересов служащих и выходу из затруднительных ситуаций (статья 8 и 13-16). Здесь регулируются актуальные сегодня для нашей страны вопросы конфликта партийной принадлежности служащего и его публичных обязанностей.

На основе обобщения мировой практики гражданской службы институты ООН делают вывод, подчас коррупция вызывается низкой оплатой труда чиновников, плохой организацией управления, ненужной процедурной сложностью, свободой усмотрения в принятии решений, непрозрачностью деятельности органов власти⁷³. Исходя из этого, эксперты ООН рекомендуют государствам провести **сокращение** государственного аппарата вместе с увеличением оплаты труда оставшихся чиновников, повышением требовательности к их честности и способности быстро и качественно исполнять свои обязанности. Заработная плата служащих должна быть больше прожиточного минимума, сравнима с оплатой труда в частном секторе, увязываться с выполнением ясных задач и увеличиваться по мере достижения установленных показателей. Необходимо максимально ограничить свободу усмотрения должностных лиц при принятии решений. Государство должно оставить себе только те функции, которые не могут быть реализованы общественными организациями или частными компаниями. Наряду с этим предлагается проводить реформы по децентрализации государственного управления, которые наиболее актуальны для современной России. Сегодня администрация Президента держит курс на централизацию управления страной, что неизбежно должно привести к росту коррупции при формировании аппарата управления страной (в частности, при назначении глав регионов), уменьшению прозрачности его деятельности и подотчетности его перед населением, которое устраняется от выборов.

С. 198

Особое внимание ООН в последние годы уделяет созданию в странах мира честной **системы уголовного правосудия**. Посредством этого делается попытка поддерживать господство права, решить проблему чистоты в иных органах государственной власти и в частном секторе. Судебные реформы должны обеспечить независимости суда от исполнительной ветви власти. Для этого необходимо подвергнуть ревизии порядок назначения судей и порядок перемещения их. Предлагается введение кодексов поведения судей. В феврале 1999 года в Вашингтоне прошел Всемирный форум по борьбе с коррупцией: обеспечение прозрачности судебной деятельности и служб безопасности⁷⁴.

Известно, что тесные коррупционные связи формируются в процессе **избирательных кампаний**. Кандидаты на выборные должности получают материальную и административную поддержку от отдельных лиц и, заняв должность, вынуждены отдавать свои долги. В связи с этим Резолюция Совета Европы № 24 (97) предлагает государствам принимать специальные нормы, создающие препятствия для коррупции при финансировании партий и избирательных кампаний (Принцип 15).

Принцип 6 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы, требует ограничить **иммунитеты высших должностных лиц** государства для обеспечения расследования и привлечения к ответственности

⁷³ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 107.

⁷⁴ http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/appendix2.html

виновных в совершении коррупционных преступлений до уровня, необходимого в демократическом государстве.

ООН берется помочь конкретным странам (а) принять **кодексы поведения и этики** для публичных должностных лиц; (б) разработать **процедуры, относящиеся к набору служащих, продвижению** их по карьерной лестнице, обучению, переходу из одной службы в другую, а так же разработать положения о заработной плате; (в) подготовить нормативный акт о **раскрытии финансового и имущественного положения** публичных должностных лиц; (г) ввести систему **дисциплинарных санкций**; (д) принять меры по усилению механизма самоконтроля в органах специализирующихся на борьбе против коррупции; (е) организовать компании по ознакомления населения с антикоррупционной политикой государства, создать «горячие линии» для связи правоохранительных органов с населением⁷⁵.

Центр по международному предупреждению преступности готов оказывать помощь конкретным странам в организации **обучения** политиков, судей, прокуроров, персонала правоохранительных органов, членов банков

С. 199

и финансовых организаций, включая всех возможных представителей частного сектора и не правительственных организаций. Это обучение должно проводиться на основе испытанных в мире антикоррупционных мер. Обучение для должностных лиц правоохранительных органов должно помочь им изучить опыт расследования конкретных случаев коррупции имевших место в последние годы.

6. Разработка и распространение в мире антикоррупционного законодательства

Важнейшим инструментом противодействия коррупции считается право. Как уже было отмечено выше, в мире принято несколько конвенций против коррупции. Конвенция ООН против коррупции наиболее широко охватывает проблемы, связанные с этим явлением. ООН призывает страны участницы международных отношений участвовать в разработке международных и межрегиональных конвенций, ратифицировать уже имеющиеся документы, принимать необходимые законы на национальном уровне.

В рассматриваемых документах организаций ООН подчеркивается, что акцент следует делать не на карательных мерах против коррупционеров, а на предупреждении коррупции. Исходя из этого, в первую очередь необходимо развивать не уголовное, а государственное и административное право. Нормы двух последних отраслей права должны обеспечить должный порядок работы государственных органов и их служащих. Предупреждение коррупции связывается с развитием гражданского, хозяйственного, финансового, налогового и банковского права.

ООН предлагает всем странам мира сделать ревизию своего законодательства с целью выяснения необходимости его совершенствования, принятия каких-либо комплексных законов антикоррупционной направленности. Необходимо соотнести внутригосударственное законодательство с нормами международного права и нормами стран, успешно борющихся с коррупцией⁷⁶.

С. 200

Большое внимание в международных конвенциях уделяется развитию **уголовного законодательства**, направленного против коррупции и преступлениям, сопровождающим ее.

Конвенция ООН предлагает странам-участницам признать в качестве коррупции и **криминализовать** не только подкуп, но и хищения государственного имущества (ст. 17), злоупотребление должностными лицами служебным положением (ст. 19), незаконное обогащение (ст. 20), сокрытие имущества, полученного в результате коррупции (ст. 24), воспрепятствование правосудию, по делам о коррупции (ст. 25).

В Конвенции ООН против коррупции государствам участникам предлагается не ограничиваться криминализацией передачи и получения взятки. Преступлением предлагается считать так же **обещание и предложение** (the promise and offering) ее, вымогательство взятки (ст. 15, 16, 18, 21). Того же требует Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц.

Предметом взятки предлагается считать не только материальную ценность, но **любую выгоду** (any undue advantage) или получаемое преимущество должностного лица. В России, отношения внутри аппаратов управления по оказанию взаимных услуг, которые нельзя непосредственно выразить в материальной форме, реализующие принцип «ты мне – я тебе», в соответствии с Уголовным кодексом РФ не признаются взятничеством (ст. 290, 291 УК РФ).

⁷⁵ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁷⁶ Этой цели автор посвятил несколько своих исследований, опубликованных ранее. См. Антикоррупционные нормы европейского права и проблемы их восприятия в России // Российский ежегодник международного права. СПб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2003. С. 316-323; Международные инструменты борьбы с коррупцией // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2004. № 2. С. 63-68; Опыт Соединенных Штатов в борьбе с коррупцией // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2004. № 5. С. 68-75; Правовая составляющая антикоррупционных программ // Вестник Тюменского государственного университета. 2003. № 3. С. 19-26; Предложения ООН по использованию уголовно-правовых мер противодействия коррупции и развитие российского законодательства // Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние: Сборник научных трудов. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2004. С. 277-282.

Взятка, в соответствии с названными нормами Конвенции ООН, может передаваться не только самому должностному лицу, но и **третьим лицам** (предприятиям, партиям и т.д.).

В соответствии с Конвенцией ООН, публичным должностным лицом может считаться не только служащий государства, но и другое лицо, исполняющее публичные функции или предоставляющее публичные услуги в публичном ведомстве или предприятии (ст. 2).

«Декларация ООН против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях»⁷⁷ призывает все страны мира криминализовать подкуп **иностраннх должностных лиц**, который осуществляется в международных коммерческих отношениях, не освобождать от налога средства потраченные на их подкуп, как это имеет место во многих странах

с. 201

мира, где налог взимается с полученной прибыли. Криминализации активного (дача взятки) и пассивного (получение взятки) подкупа иностранных публичных должностных лиц в ходе коммерческих транснациональных отношений (ст. 1) требует ввести «Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях». Конвенция ООН против коррупции призывает ввести уголовное наказание за подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных публичных организаций (ст. 16) «для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел». Ввести наказуемость подкупа иностранных публичных должностных лиц требует Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы. В России подкуп иностранных публичных должностных лиц не является преступлением.

Конвенция ООН ставит вопрос о введении ответственности **юридических** лиц за коррупцию (ст. 26). Субъектом активного подкупа по Конвенции ОЭСР также может быть не только физическое, но и юридическое лицо. Она предлагается в качестве санкции за коррупционную деятельность лишать компании государственного кредитования, лицензий, отказывать им в заключение контрактов по государственным поставкам. Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы требует от своих участников ввести юридическую ответственность корпораций за активный подкуп (ст. 18). Российские законодатели не слышат этих рекомендаций. Крупные компании содержат специальные отделы, которые занимаются лоббированием интересов этих компаний в государственных органах, в том числе, и в форме коррупции⁷⁸. В случае выявления коррупционного факта, наказание несет только работник компании. Сама компания получает огромные прибыли и к уголовной ответственности в качестве юридического лица привлечена быть не может.

«Конвенция Европейского Союза по защите своих финансовых интересов» и два протокола к ней (1996 и 1997 года)⁷⁹ устанавливают ответственность лиц непосредственно, осуществляющих подкуп (обещающих

с. 202

или дающих взятку) и ответственность руководителей компаний, которые осуществляют подкуп, направленный против интересов Европейского Союза. Уголовно наказуемым признан и пассивный подкуп, т.е. получение взятки, ее вымогательство или даже предложение ее дать (Первый протокол). Ответственность взяткополучателя устанавливается за не должное влияние при исполнении его публичных обязанностей. Второй протокол к Конвенции касается ответственности за отмывание денег, полученных в результате коррупции. Предметом взятки могут быть любые выгоды, предоставляемые служащему, а не только материальные блага.

Межамериканская Конвенция против коррупции устанавливает ответственность не только за активный и пассивный подкуп, но и за другие действия или бездействия должностных лиц, направленные на получение незаконной выгоды, а так же за использование и сокрытие имущества, полученного в результате коррупции. Конвенция придерживается широкого понимания противоправной коррупции, которая не сводится к подкупу. Под коррупцией понимается: неправильное использование конфиденциальной информации, государственного имущества должностными лицами, попытка добиваться от публичной власти любых решений для незаконной цели и неправильное распоряжение любым государственным имуществом, деньгами или мерами безопасности. Должностное лицо наказывается за незаконное обогащение, в соответствии с Конвенцией, если устанавливается «значительное увеличение» его имущества, при том, что человек не может разумно объяснить источник его появления. Служащий может быть привлечен к ответственности за нарушение требования открытости получения доходов, обязанности производить декларирование не только подарков, но и крупных расходов.

Действие Межамериканской конвенции распространяется на деяния совершенные как внутри страны-участницы, так и на те, что совершаются в ходе международных контактов. В отличие от Конвенции Организации экономического сотрудничества уголовным преступлением является любой подкуп иностранного должностного лица, а не только касающийся бизнеса. Как и в выше перечисленных документах, наказуемым является не только предоставление взятки, но и предложение ее взять. Конвенция рекомендует странам

⁷⁷ GA/res/51/191 от 16 декабря 1996 года, приложение

⁷⁸ Долохов В. Рулевые большой «нефтянки» // Новая газета. 2002. № 70. С. 12.

⁷⁹ Документы Европейского Союза 495A1127(03), Официальный журнал С316, 27/11/1995, стр. 0049-0057 (Конвенция), 496A1023(01), Официальный журнал С313, 23/10/ 1996, стр. 0002-0010, и 497A0719(02), Официальный Журнал С 221, 19/07/1997, стр. 0012-0022

участникам набор превентивных мер, касающихся изменения в служебном, налоговом, банковском праве. Эта конвенция доступна для чтения на русском языке⁸⁰.

Борьба с коррупцией связывается с принятием мер **уголовной ответственности** за отмывание денег (money laundering), полученных в результате

С. 203

коррупции (ст. 14, 24). «Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» требует рассматривать легализацию денежных средств, полученных от коррупции, как преступление. Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы требует сделать уголовно наказуемым отмывание денег, полученных от коррупции. Как уже отмечалось для выработки международной политики, направленной на борьбу с легализацией доходов, полученных от преступной деятельности, в мире создана специальная межправительственная организация ФАТФ (Financial Action Task Force on Money Laundering - Оперативная группа по осуществлению финансовой деятельности, направленной на борьбу с отмыванием денежных средств). Руководство по предотвращению отмывания денег выработано также Международной торговой палатой в 1998 году. Контроль за денежными потоками должен помочь выявлять коррумпированных должностных лиц.

ООН в своей Конвенции против коррупции предлагает государствам принять законодательные меры по защите **свидетелей** и лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст. 32-33). Совет Европы в уголовно-правовой Конвенции также требует ввести защиту информаторов и свидетелей, которые сотрудничают со следственными органами по расследованию фактов коррупции (ст. 22).

Конвенция Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности⁸¹. (ст. 14, параграфа 2) предлагает использовать **конфискованное** у преступников имущество для покрытия расходов, связанных с получением доказательств по делу. Конвенция ОЭСР предлагает конфисковать доходы, полученные от коррупционных актов.

ООН призывает государства-участники международных отношений к активному **сотрудничеству** в борьбе с коррупцией, в том числе к оказанию технической помощи в расследовании фактов коррупции и возвращении финансовых средств, полученных в результате коррупционных операций в страны, которым они принадлежат. Последняя проблема решается особенно трудно. Ей посвящается глава 9 Антикоррупционного набора инструментов ООН (версия 2004 года)⁸². ООН берется помогать государствам в заключение договоров по оказанию взаимной юридической помощи и об экстрадиции обвиняемых, в сокращении оснований по которым

С. 204

государства отказывают в производстве экстрадиции⁸³. Регулированию этих отношений посвящена чуть ли не половина объема текста Конвенции ООН против коррупции (Глава 4-6. Ст. 43-62). Страны-участницы Конвенция берут на себя обязательства оказывать друг другу помощь в расследовании преступлений. Если преступники не могут быть выданы другой стране, в силу их гражданства, то они должны быть судимы в своей стране за деяния, совершенные на чужой территории, против интересов другой страны.

Экстрадиции преступников, взаимной юридической помощи и другим формам сотрудничества государств-участников посвящены ст. 25-31 Уголовно-правовой конвенции Совета Европы о коррупции.

Мало кому известна в России «Гражданско-правовая конвенция против коррупции» принятая Советом Европы в 1999 году⁸⁴. Не смотря на то, что мы уже давно вступили в Совет Европы, данная Конвенция не подписана и не ратифицирована Россией. В соответствие с данной Конвенцией, лица, понесшие ущерб (damage) в результате акта коррупции имеют право на полную его компенсацию (ст. 1 и ч. 1 ст. 3). Компенсируется материальный ущерб, потеря доходов (profits) и не материальные потери. Ответчиком может выступать лицо, совершившее акт коррупции, санкционировавшее его или не принявшее разумных шагов для его предотвращения (п. i части 1 ст. 4), а так же государство, чье должностное лицо виновно в совершении коррупционного акта (ст. 5). Конвенция ООН против коррупции требует обеспечить возмещение вреда, который получают лица в результате коррупционных деяний (ст. 35). Было бы полезно включить аналогичные нормы в гражданское законодательство России, конкретизировав ст. 1069 и 1070 ГК РФ.

Выступая на Втором всемирном форуме против коррупции Генеральный Атторней США отметил, что международное сообщество приняло уже много правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией. Главное сейчас озаботиться их имплементацией в национальное законодательство всех стран мира⁸⁵.

К сожалению, руководство России проводит изоляционистскую политику и не желает принимать участие в международной борьбе с коррупцией, использовать те инструменты, что наработаны международной практикой. Это обеспечивает коррупционное будущее нашей страны.

⁸⁰ www.law.vl.ru

⁸¹ GA/res/55/25, приложение от 15 ноября 2000

⁸² http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/AC_Toolkit_chap9.pdf

⁸³ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁸⁴ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

⁸⁵ <http://usinfo.state.gov/topical/econ/bribes/ashcroft.htm>

3. Влияние обособленных управленческих групп на форму позитивного права

// Ленинградский юридический журнал. 2006. № 1(5). С. 79-97.

// Истоки и источники права. Очерки. С-Пб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 223-248.

Разбивка страниц по Ленинградскому юридическому журналу:
с. 79

Управленческие группы, составляющие аппарат государства, в разных типах социальных систем занимают не одинаковое положение. В социальных системах, где развита частная собственность, государственный аппарат (политики, бюрократия) всего лишь инструмент власти группы частных собственников и его интересы, в основном, совпадают с интересами частных собственников. Государства и правовые системы, рожденные в такого типа социальных системах хорошо изучены советской теорией государства и права. Но существуют социальные системы иного типа, в которых группы управленцев, составляющих государственный аппарат, занимают высшее положение в обществе благодаря тому, что здесь не развита частная собственность или она отсутствует полностью. Посредством закрепления государственной (церковной) собственности на основные средства производства управленцы, составляющие государственный (церковный) аппарат превращаются в экономически доминирующий класс. Они обособляются от всех иных групп общества, приобретают собственные групповые интересы и реализуют их посредством норм позитивного права. Такие социальные системы называются административными. Они обеспечивают возникновение особого типа административных государств и административных правовых систем. В данных социальных системах, особенными чертами обладает не только содержание позитивного права, но и форма его выражения.

Административные социальные системы, где господствуют не частные собственники, а обособленные от общества управленческие группы, возникали в странах

С. 80

Востока. В XX веке обособленные от общества управленцы приобретали больший вес, чем частные собственники в условиях фашистских диктатур. К административным социальным системам, безусловно, следует отнести страны так называемого реального социализма. Их общей спецификой являлось так же то, что государственный аппарат соединяется не с церковным, а с партийным. В результате этого возникали партийные государства⁸⁶.

Влияние интересов разных групп общества на форму позитивного права в отечественной литературе не отрицается,⁸⁷ но специальных исследований воздействия обособленных управленческих групп на форму права ранее не проводилось.

Под позитивным правом в данной работе понимается реальное и формальное позитивное право, нормы которого исходят от государства, его органов и должностных лиц, вне зависимости от того, писаны они или нет, соответствуют они естественному праву или нет. Необходимо иметь в виду, что нормы реального позитивного права могут противоречить нормам, формально провозглашаемым государством. Не редки случаи, когда государство формально провозглашает какие-то нормы, но само же создает механизм их нейтрализации или блокирования и действует на основании других норм, которые и составляют реальное позитивное право.

Под формой (источником) позитивного права в данном случае будет пониматься выражение норм позитивного права в какой-то словесной, письменной или иной знаковой форме.

Юридический позитивизм, который господствует в нашей науке, дает искаженное представление о системе источников права изучаемых стран. Часто позитивист видит только писанные источники права, доверяет декларациям законодателя о верховенстве конституции и законов. Реальную картину системы источников права той или иной страны дает диалектико-материалистический подход (не путать с марксизмом-ленинизмом и советской идеологией).

1. Отношение обособленных управленческих групп к конституционным актам

Конституция, как акт, ограничивающий произвол государственного аппарата, закрепляющий его подконтрольность гражданскому обществу, несовместима с властью обособленных управленческих групп. Поэтому административные государства, где управленцы имеют абсолютную власть, преследуют людей за пропаганду идей принятия конституции.

Начиная с XIX века управленческие группы многих стран вынуждены сдавать свои властные позиции и соглашаться на принятие конституционных актов. Как

С. 81

⁸⁶ Перестройка: двадцать лет спустя (Доклад Горбачев-Фонда). М., 2005. С. 20.

⁸⁷ Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 331.

умелые военные стратеги управленческие элиты возглавляют деятельность по принятию конституционных актов (октроируют конституции) и делают все возможное, чтобы они оказались декларативными, не работающими. Конституция превращается в документ, имеющий не правовое, а идеологическое значение. Она может провозглашать власть народа, личные и политические свободы граждан и, тем самым, маскировать реальную власть в стране государственной бюрократии. Провозглашаемые нормы и принципы являются всего лишь политической рекламой строя, создаваемого управленцами. В СССР каждый вождь пытался оставить свой след в истории приняв свою конституцию, имитирующую демократию и достижение каких-то целей. Первая конституция была принята при В.И. Ленине. Затем появилась сталинская Конституция 1936 года. Свою конституцию хотел, но не успел принять Н.С. Хрущев. Была принята брежневская и ельцинская конституция.

Обособленные управленческие группы формируют механизм нейтрализации норм конституции.

Нормы конституции носят общий характер и нуждаются в конкретизации. Часто законодатель руководствуется фразой брошенной Наполеоном Бонапартом создателям французской Конституции 1799 г.: «Пишите коротко и не ясно»⁸⁸. В этом случае возникает необходимость принятия исполнительными органами власти подзаконных нормативных актов, которые, в интересах управленцев не развивают, а нейтрализуют действие общих норм или обеспечивают им ограниченное действие.

Советские конституции не имели прямого действия и не могли работать пока не дополнялись законами и подзаконными актами. Ч. 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 года провозгласила право граждан обжаловать в суд действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан. Но реально это право появилось у граждан только через 10 лет, после принятия соответствующего Закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». Но и он давал значительно урезанные права⁸⁹.

Отсутствие эффективной системы контроля за конституционностью нормативных актов, позволяет легко превращать конституцию в декларативный документ идеологического, а не юридического характера. В СССР, - отмечает А.В. Оболонский, - никто серьезно не обращал внимание на противоречия между нормами конституции и подзаконных актов⁹⁰.

Иногда действие норм конституции отменяется под предлогом защиты безопасности государства. Например, Веймарская Конституция Германии была фактически

С. 82

отменена чрезвычайным «Законом в целях устранения бедствий народа и государства», в котором допускалось уклонение закона от имперской конституции (ст. 2) и принятие законов имперским правительством (ст. 1)⁹¹.

В не правовых государствах, как точно подметил И.В. Сталин, кадры, а не закон решают все. Так, ст. 155 Конституции СССР 1977 года утверждала, что судьи независимы и подчиняются только закону. В то же время, большинство судей являлись членами КПСС и должны были подчиняться партийным органам. «В результате, - писал В.М. Савицкий, - ни одно из конституционных положений, декларировавших независимость суда, на практике не выполнялось. Нормы Конституции служили лишь фиговым листком, прикрывавшим бесхребетную угодливость и холуйское послушание так называемой судебной власти, с первого же дня находившейся под пятой партаппарата»⁹².

Участвуя в создании конституций, управленческие элиты в состоянии исказить сам смысл конституции, превратив ее из документа, ограничивающего произвол аппарата государства в документ, закрепляющий всевластие этого аппарата. В этом случае конституционный акт составляется из двух групп норм разного юридического значения. Одна группа норм, выполняющих рекламный характер, остается декларативной. Другая группа норм, закрепляющая власть управленцев, реально действует. Нормы конституции реализуются избирательно. Например, политические права и свободы, закрепленные в Конституции СССР 1977 года, имели в основном декларативный характер. В то же время, ст. 6, закрепляющая господство партийного аппарата над всей политической системой, а значит и государством, была реально действующей, обеспеченной властью этого партаппарата.

Господство обособленных управленческих групп закрепляется в конституционных актах в завуалированной форме. Например, экономическое господство партийной и государственной бюрократии в коммунистических странах закреплялось через провозглашение социалистической или народной собственности на основные средства производства (ст. 10 Конституции СССР 1977 г.).

2. Роль законов и подзаконных актов в обеспечении интересов обособленных управленческих групп.

Недемократические формы правления позволяют обособленным управленческим группам реализовать свои интересы через законы, издаваемые главой государства (монархом, диктатором, вождем). Высокая степень централизации государственного аппарата обеспечивает положение, при котором принимаемые подзаконные акты не противоречат законам, поддерживается строгая иерархия в системе законов. Так, в СССР, уголовные кодексы союзных республик были всего лишь копиями Основ уголовного законодательства СССР⁹³. При ослаблении

С. 83

власти управленцев центра, региональные управленцы и управленцы отдельных ведомств начинают принимать законы и подзаконные акты противоречащие законам, издаваемым центральной властью. Особенно ярко это проявилось в начале 90-х годов XX века в России. Началась так называемая «война законов».

⁸⁸ Манфред А.З. Наполеон Бонапарт. М., 1972. С. 302.

⁸⁹ Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 45-47.

⁹⁰ Оболонский А.В. Человек и государственное управление. 1987. С. 66.

⁹¹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 322.

⁹² Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 14.

⁹³ Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 162-163.

Законы, издаваемые главой государства, как главой бюрократической системы могут иметь разный вид. Ст. 53 Основных законов Российской империи объявляла: «Законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшего утверждения». Одобрение могла быть в форме подписи, надписи или устное. При устном одобрении оно подтверждалось заслуживающим доверия лицом⁹⁴.

В условиях культа личности в коммунистических странах роль закона играли «указания вождя»⁹⁵. Они могли быть как устные, так и письменные, опубликованные или секретные. Часто эти указания имеют форму рекомендаций, которые, тем не менее, воспринимаются всеми как обязательные для исполнения. Отказ от их исполнения был равносителен совершению преступления. Указания вождя часто содержались в его политических выступлениях в газете, по радио, на политическом форуме (съезде партии, собрании актива). Например, в 1955 году Мао Цзэ-дун принял единоличное решение форсировать темпы кооперирования в деревне. Свои требования он высказал на совещании секретарей парторганизаций провинций, городов и уездов в 1955 г. Одновременно он квалифицировал поведение своих противников как правый уклон, с которым необходимо бороться. В своем выступлении «О борьбе против правого уклона и консерватизма» 6 декабря 1956 г. он вновь потребовал досрочно выполнить план коллективизации. Его требования рассматривались как закон на местах и беспрекословно исполнялись⁹⁶. В одной из бесед в Праздник весны 13 февраля 1964 г. Мао Цзэ-дун приказать выгнать из городов артистов, поэтов, драматургов, литераторов в деревню. Если они не поедут туда, то не выдавать им продовольствия⁹⁷.

Иногда в отечественной правовой литературе выделяют такие источники права как односторонние обещания представителей управленческой элиты и их программные заявления. Например, Л.И. Петражицкий говорит об обещании монархов⁹⁸. Бошно С.В. относит к категории программ, являющихся источниками права программные заявления высших должностных лиц государства⁹⁹.

С. 84

Часто такого рода обещания программного характера носят декларативный характер и на деле не реализуются. Например, Л.И. Брежнев Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР заявлял: «Строя коммунизм, мы будем все шире развивать демократию»¹⁰⁰.

Начиная с XIX века во многих странах мира обособленные от общества управленческие элиты вынуждены формировать представительные органы власти. Их стараются превратить в безвластные учреждения, только регистрирующие законы, фактически принятые главой государства или правящей олигархией. Так, в коммунистических странах все законы, которые принимались представительными органами, были на самом деле выработаны органами партийного аппарата. Представительные органы выполняли лишь регистрационные функции.

С ослаблением власти обособленных управленческих групп и превращением парламентов в рабочие органы, управленцы стараются усилить законотворческую роль главы государства, исполнительных органов власти. Как уже отмечалось, фашистский режим в Германии удалось установить после того, как рейхстаг, под давлением А. Гитлера принял закон, наделяющий правительство законотворческими функциями¹⁰¹.

Законы в административных правовых системах могут играть декларативную роль, обеспечивать позитивный имидж власти обособленных управленческих групп. Образцом может служить Закон СССР «О трудовых коллективах и повышение их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» от 17 июня 1983 года. Он носил чисто декларативный характер, и был нацелен на приукрашивание существующего режима, введение общественности в заблуждение¹⁰².

Декларативные законы должны быть снабжены механизмом нейтрализации или блокирования их норм через нормы подзаконных актов.

В условиях невысокой законности в стране для чиновника ведомственная инструкция или приказ начальника значит гораздо больше, чем статья конституции¹⁰³. В 70-е годы XX века в СССР закон вступал в силу в системе Министерства внутренних дел только после объявления его приказом министра.

Нейтрализация закона может быть обеспечена слишком общими и неопределенным характером его норм, которые не могут реализоваться непосредственно, и допускают широкие рамки их толкования в подзаконных актах. Как отмечают отечественные правоведы, высокая роль подзаконных актов определяется тем, что законы содержат отсылочные к подзаконным актам статьи, недостаточно определенны (не ясные, не четкие)¹⁰⁴. Р. Давид пишет о советской правовой системе: «... широкие формулы в текстах законов оставляют административным властям простор для самостоятельности в рамках этих законов, и большинство мер,

С. 85

определявших жизнь в Советском Союзе, установлено Советом Министров и подчиненными ему органами»¹⁰⁵.

Господство подзаконных актов над законами позволяет реализовать интересы отдельных групп управленцев, составляющих аппарат ведомств, отдельных регионов, мест и даже отдельных государственных организаций.

⁹⁴ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 35, 410.

⁹⁵ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 111-113.

⁹⁶ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 100-101.

⁹⁷ Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 192.

⁹⁸ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. 2. СПб., 1910. С. 598-599.

⁹⁹ Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 90-91.

¹⁰⁰ Брежнев Л.И. Ленинским курсом. М., 1978. Т. 6. С. 331.

¹⁰¹ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетей», 1993. С. 309.

¹⁰² Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 8.

¹⁰³ Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

¹⁰⁴ Таможенное право. Учебник. М.: Юрист, 1998. С. 69.

¹⁰⁵ Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 161.

Подзаконные акты удобны для реализации интересов управленцев тем, что они менее доступны для населения, их принятие, по сравнению с принятием закона, не привлекает внимание общественности, журналистов даже в демократических странах¹⁰⁶.

Подзаконные акты, противоречащие конституции и законам позволяют управленцам фактически уничтожать конституционный строй в стране и господство права над государственным аппаратом. Выхолащивание законов через подзаконные акты применялось широко в царской России¹⁰⁷.

В частнособственнических социальных системах большая доля отношений регулируется с помощью договоров между частными лицами. В административных социальных системах, управленцы не доверяют населению и вмешиваются во все сферы общественной жизни, регулируя их с помощью огромного количества нормативных актов. Р. Давид пишет и коммунистических странах следующее: «Именно управление должно путем издания различного рода постановлений, распоряжений и т.д. взять на себя осуществление большей части экономической задачи, которая в буржуазных странах выполняется с помощью инициативы частных предприятий. Отсюда и беспрецедентный рост административной регламентации»¹⁰⁸.

Множественность и не кодифицированность подзаконных нормативных актов приводят к тому, что население не знает своих прав и обязанностей и попадает в полную зависимость от чиновников правоприменителей. Ситуация усугубляется недоступностью юридической помощи для бедного населения, лишённого в административных социальных системах основных средств производства. Увеличение количества нормативных актов объективно ведет к усилению противоречивости системы права, что так же расширяет возможности для произвола управленцев и роста их коррумпированности. Проводящиеся время от времени ревизии выявляют тысячи нормативных актов, не подлежащих применению. Работы по систематизации нормативных актов в СССР на 1 января 1986 года позволили отменить полностью 27763 акта и внести изменения в 27336 актов союзного законодательства. Работа над Сводом законов СССР позволила на 1 января 1986 года отменить полностью 839 законодательных актов и внести изменения в 894 законодательных акта¹⁰⁹.

С. 86

Большое значение для нейтрализации норм конституции и законов имеют секретные подзаконные акты, доводимые только до правоприменителя и неизвестные управляемому населению. С их помощью управленческие элиты государства могут нейтрализовать действие норм международных договоров, которые ими подписаны. Например, секретные ведомственные нормативные акты в царской России предусматривали перлюстрацию корреспонденции запрещенную правилами Всемирного почтового союза, членом которого являлась Россия¹¹⁰.

Иногда подзаконные нормативные требования руководителей учреждений не оформляются на бумаге, существуют только в устной форме. Они доведены до сведения подчиненных и беспрекословно исполняются. Такие неписаные требования могут противоречить законам. Но они не доводятся до сведения населения, их невозможно обжаловать. Внешний наблюдатель может только догадываться о наличии таких неписаных требований.

3. Использование религиозных и партийных документов как источников права

Огромного влияния в обществе и обособления от него управленцы достигают тогда, когда объединяют в своих руках светскую и духовную власть над людьми. Это происходит в теократических или партийных государствах. Глава государства является одновременно главой церкви или главой партеобразного объединений бюрократии (часто в литературе называется «партией власти»)¹¹¹. Аппарат церкви или партеобразного объединения сливается с аппаратом светской власти. В этом случае важнейшим источником принципов и норм позитивного права становятся религиозные документы или документы партеобразных объединений бюрократии. В условиях господства в стране какой-то религии или идеологии, названные нормы являются обязательными для всего аппарата управления и населения страны. Например, требование к государственным органам начать массовый террор против богатых казаков было закреплено в циркулярном письме принятом на заседании Оргбюро ЦК РКП(б) 24 января 1919 года¹¹². Силу закона имели решения съездов национал-социалистической партии Германии. Правительственные функции присваивали себе центральные и местные органы фашистской партии¹¹³.

В религиозных и партийных документах содержатся принципы права, на основе которых строится вся правовая система страны.

С. 87

Решения центральных органов партеобразных объединений в партийных государствах обладают **большой юридической силой, чем законы**. Например, Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» отменял действие законов об аренде земли в районах сплошной коллективизации (раздела 7 и 8 Общих начал землепользования и землеустройства), отменял действие иных основных прав и свобод граждан: вводил смертную казнь за ряд деяний, иные меры ограничения свободы для кулаков¹¹⁴.

Известно, что высшими источниками мусульманского права являются Коран и Сунна. В партийных государствах высшими источниками права считаются программа и устав господствующей в них партеобразной организации чиновников, решения партийных съездов, пленумов. Роль подзаконных актов имеют письма и телеграммы центральных органов партеобразных объединений, направленные на места, постановления ниже стоящих организаций партеобразного

¹⁰⁶ Peirce W.S. Bureaucratic Failure and Public Expenditure. N. Y.: Academic Press, 1981. P. 66.

¹⁰⁷ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 2. С. 283-288.

¹⁰⁸ Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 164.

¹⁰⁹ Самошенко И.С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 4-5.

¹¹⁰ Жаров С.Н. Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи. Диссертация на соискании ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург. 2000. С. 160-162.

¹¹¹ КПСС и другие организации бюрократии нельзя назвать партиями. Они отличаются от них по целям, составу, средствам реализации своих задач.

¹¹² История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 120.

¹¹³ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 462.

¹¹⁴ Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945). М., 1996. С. 435-442.

объединения управленцев. Декларируемое верховенство решений коллективных органов партеобразных объединений управленцев (съездов), программы и устава партии может быть ложным. При отсутствии внутрипартийной демократии, высшее значение имеют решения, принятые главой партеобразного объединения или правящей олигархией. С.С. Алексеев пишет: "... все основные вопросы жизни советского общества монополично решались партийными инстанциями, в первую очередь высшими: политбюро ЦК партии, секретарями ЦК и, конечно же, высшим партийным правителем — Генеральным секретарем (решения которых во имя формально провозглашенной партийной демократии по тем или иным вопросам "пропускались" через коллективные партийные форумы — пленумы, съезды)"¹¹⁵.

Нормы, принятые в партийных документах могут дублироваться в нормативных правовых актах, принимаемых государственными органами, а могут действовать непосредственно через чиновников, являющихся членами господствующей партии. С.С. Алексеев пишет: "... высшее революционное право большевистского всевластия реализовывалось в основном напрямую, минуя всю эту канитель с советами, с юридическими институтами, процедурами и иными ненужными премудростями"¹¹⁶.

Нормативно-правовые акты, принимаемые государственными органами, могут содержать прямые или косвенные отсылки к партийным документам. Например, признание КПСС руководящей и направляющей силой всей политической системы СССР в статье 6 Конституции СССР 1977 г. можно рассматривать как указание на верховенства ее решений для всех органов государственной власти

С. 88

страны. Декрет «О суде» 1917 года делает ссылку на Программу-минимум Российской социал-демократической партии и партии социал-революционеров¹¹⁷.

В советский период часть нормативных актов издавалось совместно органами государства и партеобразного объединения бюрократии. Примером может служить Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства" от 25 июня 1975 года¹¹⁸.

Партийные документы в партийных государствах закрепляют основы государственного строя страны. Например, Устав Коммунистической партии Китая 1969 г. требовал от всех коммунистов быть верными Мао Цзэ-дуну и изучать его идеи. В этом же Уставе определялся преемник главы партии и государства – Линь Бяо¹¹⁹. Таким образом, в стране фактически закреплялась абсолютная власть одного человека, которая должна была быть передана назначенному им наследнику. Это положение отменяло действие декларативной нормы Конституции Китая, провозглашающей его республикой.

Партийные государства присваивают себе широкие хозяйственные функции. Поэтому в документах партеобразных объединений управленцев большое количество норм хозяйственного права. Например, в апреле 1958 г. ЦК КПК дал указание превратить мелкие сельскохозяйственные кооперативы в крупные путем слияния¹²⁰.

Поскольку члены партии, к которым в первую очередь обращены нормы партийных документов являются служащими, то эти нормы можно отнести к служебному праву. Например, 10 мая ЦК КПК принял указания об участии руководящих работников в физическом труде¹²¹.

Необходимо иметь в виду, что значительная часть источников религиозного и партийного права имеет декларативный характер. Они призваны создать позитивный имидж господствующей религии или идеологии, церкви или партеобразного объединения и строя, который ими поддерживается.

Партийные документы, реального действия, содержащие нормы, в соответствие с которыми осуществляется управление населением страны, часто засекречиваются и доводятся только до правящего управленческого слоя. Например, в декабре 1953 года ЦК КПК принял документ «Бороться за мобилизацию всех сил для превращения нашей страны в великое социалистическое государство», который никогда не был опубликован и был разослан в партийные организации в качестве тезисов для изучения и пропаганды генеральной линии партии. В документе было указано, как надо воспитывать китайский народ, как надо бороться с идеями, идущими в разрез с генеральной линией КПК¹²².

С. 89

Были случаи, когда нормы, содержащиеся в партийных решениях, выполняли провокационную роль. Например, в апреле 1956 г. компартия Китая выдвинула лозунг «Пусть расцветают сто цветов, пусть соперничают сто школ!». Часть населения решила, что речь идет о долгосрочном курсе партии и начало высказывать свое мнение о путях развития государства. В июне 1957 г. кампания была прекращена. Всех, кто высказал свое мнение, не совпадающее с мнением вождя партии объявили «правыми оппортунистами, реставраторами капитализма» и стали беспощадно преследовать¹²³.

При позитивистском подходе партийные документы не рассматриваются как юридические и не попадают в поле зрения юриста-исследователя. Таким образом, позитивисты не видят ядра правовой системы, системы позитивного права и системы источников позитивного права.

4. Открытие и засекречивание нормативных актов

Нормативные акты, принимаемые в интересах обособленных управленческих групп, подлежат всеобщему изучению или засекречиваются в зависимости от выполняемых ими функций.

Нормативные акты создающие позитивный имидж административного государства, часто содержащие декларативные нормы публикуются, подлежат широкому распространению. Иногда население даже принуждают изучать

¹¹⁵ Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: "Статут". 1999. С. 509.

¹¹⁶ Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: "Статут". 1999. С. 509.

¹¹⁷ СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

¹¹⁸ СП СССР, 1975. № 16. Ст. 98.

¹¹⁹ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 223.

¹²⁰ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 118.

¹²¹ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 113

¹²² Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 93-95.

¹²³ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 113-115.

эти акты. В СССР студентов вузов принуждали изучать Конституцию, Программу КПСС, решения партийных съездов и пленумов.

Акты, содержащие реально действующие нормы, часто, не доводятся до населения, так как обособленные управленческие группы предпочитают не раскрывать все аспекты своей деятельности, скрытно проводить свои интересы в жизнь, соблюдать канцелярскую тайну.

Нормативные предписания могут не публиковаться для всеобщего ознакомления, а направляться непосредственно правоприменителям. Они не имеют гриф «секретно», но ознакомиться с ними очень трудно. Р. Давид пишет, что такое положение существовало в царской России, где сборники актов, регулирующих деятельность государственных чиновников, были доступны только для самих чиновников. Конфиденциальный характер имели сборники нормативных актов министерств и ведомств в СССР¹²⁴. Иногда в разряд актов для служебного пользования попадали и законы. В сталинском государстве уголовный кодекс и кодекс законов о труде были доступны только правоприменителям. КЗоТ РСФСР с 1938 по 1952 г. не переиздавался. В 1952 г. его издали, но все экземпляры пронумеровали и разослали по списку в государственные органы. В аннотации к изданию говорилось, что документ предназначен для служебного пользования

С. 90

работников суда и прокуратуры. Комментарии к нему так же издавались только для служебного пользования¹²⁵.

Изданным в Японии в 1742 году сводом «ста законов» имели право пользоваться только специально приставленные к нему чиновники. «Считалось, что законы, особенно уголовные, должны сохраняться в тайне. В официальной теории отношения человека к писаному праву выражаются формулой: «следует выполнять, но не знать»¹²⁶.

Документы, которые откровенно показывают сущность правящих обособленных управленческих групп, издаются со специальными грифами «секретно», «совершенно секретно».

Чтобы религиозный документ в целом не был доступен населению, он может излагаться на языке понятном только избранным. Например, католическая церковь в Средние века использовала для изложения религиозных доктрин латинский язык. Существовал запрет переводить и распространять Библию на иных языках. Мусульманская религиозная литература излагалась на арабском языке, часто не понятном для иных мусульманских народов. Православные священники пользуются Библией, написанной на старославянском языке.

5. Доктрины

Теория позитивизма фактически отождествляет право и писанный закон. Она отказывается видеть неписанные нормы, которые могут иметь форму доктрины, правового обычая. Например, советская правовая теория полностью отрицала действие обычаев в советском праве¹²⁷. Такой подход искажает представления о реальной системе позитивного права, действующей в обществе. Р. Давид, который часто сам склоняется к позитивистскому взгляду на право, признавал, что позитивистская концепция при рассмотрении источников права теряет чувство реализма¹²⁸.

В религиозных и идеологизированных правовых системах решающую роль в системе источников права играют религиозные или идеологические доктрины, превращенные господствующей церковью или партией в правовые доктрины. Они излагаются пророками, святыми людьми, избранными аппаратом управления идеологами, партийными вождями. В СССР значение святых писаний, откровений пророков имели работы К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина. Право в СССР, пишет Р. Давид, — рассматривалось как реализация марксистско-ленинской доктрины¹²⁹.

При высокой степени централизации власти высшую юридическую силу имеют политические доктрины, высказанные главой государства. Например, в советский

С. 91

период, силу высшего закона имели нормы, сформулированные в каких-то выступлениях генеральными секретарями Коммунистической партии Советского Союза. Эти доктрины в последствие формулировались в нормативных актах или применялись непосредственно. Почти сакральное значение имели идеи, высказываемые И.В. Сталиным, в период его нахождения у власти. IX Съезд КПК провозгласил в качестве основы всей общественной жизни Китая идеи Мао Цзэ-дуна – маоизм, который пришел на смену марксизма-ленинизма¹³⁰. Взгляды вождя излагались в публичных речах и книгах.

Для того чтобы идеи высказанные вождем приобрели высшую юридическую силу, пропагандистская машина должна возвести этого вождя, произвести его сакрализацию. Так, печатные издания Китая в конце 60-х начале 70-х годов XX века утверждали, что председатель Мао Цзэ-дун – это Ленин сегодня. Его называли «великим кормчим», руководителем партии, армии, народа и страны, философские труды которого помогают народу совершать трудовые рекорды¹³¹. «Излучающая свет идея Мао Цзэ-дуна имеет великое историческое значение» – сообщало агентство Синьхуа¹³².

В доктринах, чаще всего содержатся принципы права, которые в последствии фиксируются в писаных нормативных актах. Например, советские ученые показывали, что идея демократического централизма при организации федерации сначала была изложена в работах В.И. Ленин, а затем получила закрепление в конституционных актах Советского союзного государства на различных этапах его развития¹³³.

Нормативные акты могут прямо делать ссылки на господствующие в стране политические доктрины, содержащие общеправовые принципы. Ст. 4 Конституции КНДР 1972 г. гласит: Корейская Народно-Демократическая Республика

¹²⁴ Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 165-166.

¹²⁵ Лившиц Р.З. Трудовое законодательство: настоящее и будущее. М.: Наука, 1989. С. 4.

¹²⁶ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 235.

¹²⁷ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М. 1999. С. 269.

¹²⁸ Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 94.

¹²⁹ Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 190.

¹³⁰ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 224.

¹³¹ Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 198.

¹³² Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 192.

¹³³ Советское государственное строительство и право. М.: Мысль, 1986. С. 139-140.

руководствуется в своей деятельности идеями чужие Трудовой партии Кореи, в которых марксизм-ленинизм находит свое творческое применение к действительности нашей страны¹³⁴. Без знания ряда доктрин иногда невозможно понять смысл статьи законодательства. Например, ст. 50 Конституции СССР 1977 года указывает, что гражданам СССР гарантируются свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий демонстраций, но только в случаях, если они будут их использовать «в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя». Известно, что формулировать интересы народа и идеалы социализма в советский период могли только вожди коммунистической партии и государства. С изменением доктрины социализма и демократии при М.С. Горбачеве, изменился смысл названной статьи Конституции. Что было запрещено, стало разрешено.

С. 92

В политических доктринах главы государства могут содержаться нормы, определяющие международную политику государства. Например, при анализе международной политики китайского руководства обращалось внимание на то, что в 1949 г. Мао Цзэ-дун в своем вступлении на сессии Народной политической консультативной конференции Китая сказал: «Мы должны сотрудничать со странами и народами, которые любят мир и свободу, прежде всего с великим Советским Союзом и странами народной демократии»¹³⁵. В 1949 г. другой видный партийный функционер Лю Шао-ци писал: «Если мы хотим строить свою страну, то должны относиться к Советскому Союзу как к нашему учителю и изучать богатый опыт советского народа в строительстве страны»¹³⁶.

Необходимо отметить, что часть требований, высказываемых в речах глав государств в обществах, которые автор называет административными, носили декларативный характер. Они не были рассчитаны на их реализацию, а должны были только иллюстрировать справедливость вождей, их заботу о народе. Вместе с тем, время от времени, в стране назначались должностные лица, которые несли юридическую и политическую ответственность за невыполнение декларативных норм, провозглашенных главой государства (их называли «стрелочниками»). Это должно было придавать юридический вес декларациям вождя в глазах населения.

Очень часто доктрина берется не в чистом виде. Из нее выбираются выгодные обособленным управленческим группам идеи. Только они широко афишируются в качестве норм-принципов. Например, в СССР выбирались отдельные положения из работ К. Маркса, Ф. Энгельса. Неудобные положения игнорировались.

Абстрактность и противоречивость религиозных и идеологических доктрин позволяет толковать их по усмотрению управленческих групп и использовать для оправдания произвола в их деятельности. Обязательной частью этих доктрин является требование к верующим беспрекословно подчиняться своим пастырям в лице церковных иерархов, совмещающих светскую и церковную власть, партийным вождям, ведущим паству в райский сад на небе или на земле.

6. Прецеденты.

В любом государстве, где господствуют обособленные от общества управленческие группы, значительное место среди источников позитивного права занимают административные прецеденты, существующие в виде образцов поведения, которые представляют руководители государственных органов и опытные чиновники (иногда они обозначаются термином «юридическая практика»). Молодой служащий государственного органа познает нормы, которыми он должен руководствоваться в своей работе не при чтении инструкций и законов, а наблюдая за старшими товарищами и своим начальником. Таким образом, он быстро

С. 93

понимает, какие нормы поведения одобряются, а какие нет. В условиях децентрализации управления и низкой законности, каждый руководитель какой-то государственной организации может создавать свою систему норм, оформленных в виде административных прецедентов. По своей воле он может изменять эту систему норм. В связи с этим появилась поговорка: «Новая метла по новому метет». Данная форма позитивного права обеспечивает произвол управленцев, их господство в обществе.

Господство административного прецедента в государственных организациях обеспечивается полной зависимостью их служащих от произвола начальства. Последнее решает вопрос о приеме на работу, о поощрениях и продвижении по службе, об увольнении своих подчиненных. Кроме того, такая система зависимости обеспечивает пренебрежение к закону. Нарушение закона приводит всего лишь к отмене незаконного решения, а неисполнение приказа непосредственного начальника может привести к увольнению служащего. Все это приводит к тому, что нормы, существующие только в виде административных прецедентов, могут грубо нарушать существующие законы, противоречить требованиям конституции.

Административная практика является важнейшим звеном в механизме нейтрализации норм писаного права, позволяет безболезненно для интересов управленцев провозглашать в нормах писаного права принципы демократизма, законности, уважения прав человека. Опытным чиновникам не нужно говорить, как и на основании каких норм они должны действовать. Они понимают поставленные им цели и задачи без слов.

Социолог Н.Л. Захаров отмечает, что российскому социуму свойственно поведение, основанное на принципе «следуй образцу, заданному лидером». Это является основанием для существования всей пирамиды власти¹³⁷. Если его устранить, внедрив принцип законности, то рухнет вся бюрократическая пирамида. Если данный принцип перестает действовать в каком-то промежуточном звене, то возникает децентрализация бюрократической пирамиды, возникает много рядом стоящих пирамид, каждая из которых возглавляется самостоятельным лидером, создающим образцы поведения.

Административные прецеденты как источники права хороши для обособленных управленческих групп еще и тем, что знание их доступно только тем, кто работает в аппарате управления. Население о них может только догадываться. Эти нормы невозможно обжаловать в суд. Привлекать к ответственности можно только их исполнителей в конкретном случае.

В практике коммунистических стран использовались наглядные прецеденты какого-либо поведения в сфере трудовой деятельности, которые усиленно пропагандировались для всеобщего повторения. В СССР к ним относятся примеры

¹³⁴ Конституции социалистических государств. Сборник в 2-х томах. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1987. С. 313.

¹³⁵ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 87.

¹³⁶ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 87.

¹³⁷ Захаров Н.Л. Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российских чиновников // Социологические исследования. 2004. № 3. С. 117.

труда стахановцев. Поощряемым примером являлся поступок Павлика Морозова, сообщившего в органы власти о том, что его отец скрывает зерно. В КНР прецедентом, подлежащим копированию в сельском хозяйстве, являлась деятельность Дачжайской производственной бригады. Примером работы для промышленности являлись Дацинские нефтяные промыслы¹³⁸.

В СССР роль прецедента играли первые судебные процессы над «вредителями» в народном хозяйстве.

7. Обычай

Правовой обычай, закрепляющий уравнительное распределение общественного продукта и господство обособленных от общества управленческих групп являлся основным источником права в странах Востока в Древние и Средние века. Эти правовые обычаи искусственно поддерживаются государственным аппаратом и, в ряде стран, сохранились до наших дней. В Древнем Китае были случаи победоносного восстания крестьян. Но свержение одного императора не приводило к изменению общественного строя. Руководствуясь глубоко укоренившимися обычаями монархизма, восставшие выдвигали на место поверженного нового императора из своих рядов и административная система продолжала работать в прежнем режиме, только с новыми лицами, с новой династией императоров.

Обычай может быть источником государственного права и закреплять форму правления, политический режим. Например, в СССР, вождистские отношения сложились под воздействием монархических традиций, существовавших в России, традиций отказа населения от участия в управлении государством. Конечно, государство поддерживало эти традиции, создавая культ личности И.В. Сталина и других вождей. Обычай монархической формы правления объясняет причины сохранения в ряде стран диктатур без массового применения насилия.

Неписаная система норм, оформленная в виде обычаев, может действовать в области государственного управления, образуя систему обычного административного права.

Определенные обычаи всегда действовали в международном праве. Так, в отношениях между коммунистическими странами, несмотря на провозглашаемое равенство, действовал обычай руководящей роли СССР, созданный в годы правления И.В. Сталина. Н.С. Хрущев тщетно пытался скрыть существование этого обычая, но сам им руководствовался, навязывая свою волю руководителям соседних стран¹³⁹.

Р. Давид выделяет виды обычаев по их месту в системе источников права. (а) Обычай дополняющий закон (*secundum legem*), например, позволяющий толковать писаную норму. (б) Обычай, действующий наравне с законом (*praeter*

С. 95

legem). Например, в СССР устойчиво закрепился обычай выдвигать кандидатом в депутаты Совета любого уровня только одного кандидата. (в) Обычай, противоречащий закону (*adversus legem*)¹⁴⁰. Например, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР провозглашал равенство всех перед законом. Но в правоохранительных органах существует ни кем не оспариваемый обычай, что при покушении на права высших чиновников надо принимать особые меры по розыску преступников, отложив расследование всех остальных дел. Об этом открыто сообщается в печати. Это не вызывает возмущения в обществе. Социологические исследования, проводимые в советский период в органах власти, показывали существование большого расхождения между нормами должностных инструкций и нормами обычного права, которыми руководствовались служащие¹⁴¹.

Обычай является привычной формой права для стран с так называемой восточной культурой. Население этих стран неуважительно относится к писаным актам и не требует их реализации. Такое положение позволяло управленческим элитам коммунистических стран в писаных конституциях провозглашать республиканскую форму правления, а на деле вводить единоличное господство вождя партеобразного объединения бюрократии. Так, закрепление республиканской формы правления в Конституции Китая ни сколько не мешало Мао Цзэ-дуну осуществлять единоличную диктатуру в стране. А. Гитлер отмечал, что у немцев есть такой недостаток, как уважение к закону. В следствие этого он вынужден был оформлять свои властные полномочия в виде законов. Под его давлением был принят закон, закрепляющий принадлежность всей власти в стране вождю (фюреру) (Закон о верховном главе Германской империи)¹⁴². Народ СССР не имел такого уважения к закону, поэтому в советском государстве норма о Генеральном секретаре ЦК КПСС как фактическом главе государства существовала только в виде сложившегося правового обычая, который был известен всем в стране и за рубежом. Официально, по Конституции СССР 1977 года функции главы государства выполнял Президиум Верховного Совета СССР (глава 15). В фашистской Германии был принят «Закон против образования новых партий»¹⁴³. В СССР подобные нормы тоже существовали, но в виде обычая, сложившегося в 20-е годы XX века.

Закрытость управленческих групп, длительный этап проверки кандидатов на должность служащего, медленная замена кадров, их преемственность обеспечивают положение, при котором обычаи, регулирующие отношения в управленческих системах, достаточно устойчивы и хорошо знакомы всем участникам этой системы. Для реализации норм обычаев, их не требуется записывать на бумагу.

С. 96

То, что административные обычаи неизвестны населению, обеспечивает еще больший отрыв управленцев от общества.

В обособленных от общества административных системах управления обычаями являются принципы чиновничества, круговой поруки, предпочтения интересов корпорации управленцев, интересам остального населения страны.

¹³⁸ Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 195.

¹³⁹ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1993. № 2. С. 78-85.

¹⁴⁰ Давид Р. , Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 94-95.

¹⁴¹ Агеев Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1990. С. 95.

¹⁴² Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 325.

¹⁴³ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 324.

Обычай может закреплять коррупционную практику. В Золотой Орде существовало правило, в соответствии с которым русский князь, приехавший за получением ярлыка на правление должен был с подарками обойти цариц, ханских вельмож и только после этого допускался к хану и мог надеяться на получение заветного ярлыка¹⁴⁴.

8. Правосознание управленцев

В отечественной литературе отмечается большая роль правосознания управленческих групп, которое выступает в форме почти единственного источника права при захвате ими власти в стране и отсутствии на протяжении какого-то времени писаных источников права и сложившихся обычаев¹⁴⁵. Например, в “Проекте Программы РКП(б)” В.И. Ленин требовал от судей, “в случае отсутствия соответствующего декрета или неполноты его, руководствоваться социалистическим правосознанием, отменяя законы свергнутых правительств”¹⁴⁶. Эти положения были закреплены в последствии в нормативных актах. Согласно п. 5 Декрета «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 года¹⁴⁷ и ст. 36 Декрета «О суде» № 2 от 22 февраля 1918 года¹⁴⁸, в случае невозможности применения закона свергнутого правительства и отсутствия закона Советской власти правосознание служило основанием для решения советским судом уголовных и гражданских дел.

Нормы-принципы позитивного права только недавно стали приобретать письменную форму. Ранее они преимущественно существовали только в форме правосознания. До 50-х годов XX века в отечественной науке продолжался спор, нужно ли закреплять в законах принципы права¹⁴⁹.

Советская правовая доктрина отказывалась рассматривать принципы права в качестве источников права¹⁵⁰. Утверждалось, что правосознание перестает быть формой права, как только возникает стройная и всеохватывающая система права¹⁵¹. Сегодня постепенно начинают признавать, что правоприменительные органы принимают решения по конкретным делам не только опираясь на писаные

С. 97

нормы права, но и на основе правосознания правоприменителей, которое содержит совокупность нормативных идей¹⁵².

Обособленные от общества управленческие группы часто скрывают от общества свое правосознание и нормы-принципы, которыми они руководствуются при принятии решений и на основании которых выстраивают административную правовую систему. Критикуя управленческие элиты Китая, советские исследователи писали, что Мао-Цзэ-дун и его окружение выдавали маоизм за марксизм, военно-бюрократическую диктатуру за социализм¹⁵³.

9. Нормативные договоры как инструмент власти обособленных от общества управленческих групп.

Обособленные от общества управленческие группы часто за спиной населения заключают между собой договоры нормативного характера. Большевикское руководство, идя к власти обещало придать гласности все секретные договоры, заключенные руководством России с другими странами. Однако, придя к власти, советское руководство продолжала практику заключения секретных договоров. Примером может служить пакт Молотова – Риббентропа о разделе сфер влияния России и фашистской Германии в Европе.

Иногда внутри управленческих организаций складываются не писаные соглашения между руководством организации и их подчиненными. Руководители не требуют от подчиненных строго соблюдения законов, а подчиненные, в свою очередь терпят произвол своего начальника. Эти соглашения обеспечиваются властью начальников, поэтому должны быть отнесены не только к источникам корпоративных социальных норм, но и к источникам реально действующих норм локального позитивного права.

В патерналистских государствах существует не писаное соглашение между населением и государственным аппаратом. Последний, играя роль отца, проявляет заботу о населении, обеспечивает ему выживание, уравнильное распределение общественного продукта. Население, как послушный ребенок, в свою очередь, проявляет полную покорность.

Сегодня российское общество поставило перед собой цель движения к правовому государству. Это связано с устранением господства обособленных управленческих групп в стране. Для решения этой задачи необходимо хорошо представлять себе как управленцы используют позитивное право в своих интересах, в какие формы они облачают свою волю.

¹⁴⁴ Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб. 1999. С. 246.

¹⁴⁵ Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 85.

¹⁴⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 115.

¹⁴⁷ СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50

¹⁴⁸ СУ РСФСР. № 26. Ст. 347.

¹⁴⁹ Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988. С. 27.

¹⁵⁰ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М. 1999. С. 278.

¹⁵¹ Чхиквадзе В.М. КПСС и Советское государство и право. М., 1984. С. 236.

¹⁵² Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 84-85.

¹⁵³ Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 196.

4. Прокуратура как орган противодействия коррупции // www.denisov11-12.narod.ru

Конференция в г. Екатеринбурге. Февраль 2005 г.

Коррупция в последние годы стала общемировой проблемой, к решению которой подключились все крупные международные организации: Организация Объединенных Наций, Совет Европы, Европейский Союз, Союз американских государств и т.д. Эти организации обобщают накопленный опыт противодействия коррупции в мире и на этой основе вносят свои предложения по совершенствованию методов, средств и институтов противодействующих коррупции.

В выработанном специальными организациями ООН «Антикоррупционном наборе инструментов»¹⁵⁴ ставится вопрос об органах, которые могли бы эффективно бороться с коррупцией. Отмечается, что одни страны идут по пути создания специального антикоррупционного агентства, занимающегося исключительно этой проблемой. Другие, опираются на уже созданные институты, совершенствуя их деятельность и усиливая их антикоррупционную направленность. В частности, таким институтом в России могла бы стать прокуратура. Она имеет самый высокий уровень изолированности от других государственных органов, наделена достаточно большими полномочиями по надзору за деятельностью исполнительных органов власти и проведению расследований.

Позитивные черты вновь создаваемых антикоррупционных агентств заключаются в том, что они не имеют истории, свободны от груза старых проблем, в них нет сложившихся клановых групп и системных коррупционных связей. Такие органы могут иметь большее доверие у населения, чем уже известные ему. Этих достоинств нет у российской прокуратуры, которую постоянно обвиняют в политической ангажированности. Вместе с тем, имеются существенные препятствия для создания специальных антикоррупционных агентств. Они заключаются в больших затратах на подобного рода проекты, сопротивлении иных правоохранительных органов, которые в новом институте видят конкурента, неизбежно отнимающего у них ряд полномочий. Новый орган может оказаться в изоляции от ранее существующих правоохранительных органов, которые не пойдут с ним на сотрудничество.

Для России возможен промежуточный вариант. Он заключается в создании в органах прокуратуры специального подразделения по борьбе с коррупцией, которое объединило бы специалистов в этой области, имеющих знания и опыт работы. Это подразделение должно иметь особый статус, определенную самостоятельность.

Чем более системной является коррупция в стране, тем большую специализацию и обособленность должен иметь антикоррупционный орган.

Главным принципом деятельности антикоррупционного подразделения является его **независимость** от иных государственных органов и должностных лиц, деятельность которых расследуется. Об этом говорится в Конвенции ООН против коррупции 2003 года¹⁵⁵, в «Антикоррупционном наборе инструментов ООН», в Резолюции Комитета Министров Совета Европы «Двадцать принципов борьбы против коррупции»¹⁵⁶ и в других международных документах. Однако, реализовать провозглашаемый принцип не так легко. В Гонконге пошли по пути создания Независимой комиссии против коррупции (The Independent Commission Against Corruption), руководитель которой подчинен непосредственно губернатору этого особого административного региона Китая. Последний имел политическую волю для принятия эффективных мер по борьбе с коррупцией. Все международные эксперты отмечают эффективность принятых мер и резкое сокращение коррупции на этой территории¹⁵⁷.

В Аргентине создали специальное Антикоррупционное управление (Anti-Corruption Office), которое возглавил Прокурор по надзору за государственной администрацией (The Public Administration Prosecutor) Министерства юстиции и прав человека страны (The Ministry of Justice and Human Rights). Этот прокурор находится в ранге Государственного Секретаря. Такая модель объединения прокуратуры и министерства юстиции заимствована Аргентиной в США. Республика Польша в 90-х годах XX века ввела у себя эту модель. Как отмечают эксперты, независимость прокуратуры от иных органов власти только уменьшилась. Вместе с этим снизилась эффективность ее работы по надзору за государственными органами¹⁵⁸.

Ключом к решению проблемы независимости антикоррупционного органа является реализация принципа разделения властей. Независимость контрольно-надзорных органов в целом может быть обеспечена посредством выделения их в особую самостоятельную ветвь власти, формирующуюся наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Частью этой ветви власти могла бы стать отечественная прокуратура. Эта мысль уже не нова для нашей теории государственного права¹⁵⁹. В рекомендациях организации ООН отмечается, что средства обеспечения независимости антикоррупционных органов надо заимствовать в организации независимости суда, финансового аудита, омбудсманов.

Выделение прокуратуры в особую ветвь власти позволило бы прокурорам осуществлять расследования правонарушений должностных лиц самого высокого ранга, вплоть до президента страны, как это делалось до недавнего времени в США¹⁶⁰. В этом случае, прокуратура могла бы стать действенным инструментом в борьбе с системной коррупцией, которая охватила наш государственный аппарат. Независимую прокуратуру будет труднее сделать политическим инструментом чье-либо власти, превратить в орудие репрессий.

¹⁵⁴ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

¹⁵⁵ A/res/58/4 // <http://www.un.org/russian/documen/convents/corruption.pdf>

¹⁵⁶ <http://www.greco.coe.int>

¹⁵⁷ Приводимые здесь и ниже примеры описаны в «Антикоррупционном наборе инструментов ООН» // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

¹⁵⁸ Чешейко-Сохацки З. Польша // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 64-65.

¹⁵⁹ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16; Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18.

¹⁶⁰ Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58. Скимор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

Средством обеспечения независимости антикоррупционного подразделения, как отмечают эксперты ООН, может быть законодательное урегулирование порядка его организации и деятельности. Рекомендуется даже принимать конституционные законы, которые было бы трудно изменить. Например, Антикоррупционное агентство Аргентины обязано действовать на основе Межамериканской конвенции против коррупции¹⁶¹. Вместе с тем, те же эксперты констатируют, что реальная независимость антикоррупционных органов часто зависит от толкования принятых законов и практики их применения. В России уже достаточно примеров, иллюстрирующих эти опасения. Конституционный Суд РФ своим толкованием Конституции РФ ограничил независимость Генерального прокурора от Президента РФ. Он признал конституционными действия президента Б.Н. Ельцина по отстранению от должности Генерального Прокурора РФ без согласия на то Совета Федерации. Поводом к этому, как известно, стала поддержка Генеральным Прокурором инициативы проведения расследования действий президента и его окружения, которые могли иметь коррупционный характер¹⁶². Со времен великого вождя пролетариата, в России не закон, а кадры решают все. Формирование органов прокуратуры из людей верных Президенту¹⁶³ делает ее совершенно неспособной бороться с коррупцией в верхних этажах власти без разрешения на то президентских структур.

Международные эксперты рекомендуют создать особые условия для безопасности работников антикоррупционных подразделений. Как уже сказано, в России, наоборот, пошли по пути увеличения зависимости Генерального Прокурора от Президента страны.

Эффективная работа антикоррупционных органов конечно связана с достаточным их финансированием. Предлагается принимать законодательные меры к тому, чтобы эти органы имели особое бюджетное финансирование, не позволяющее кому-либо уменьшать его и тем самым ставить антикоррупционный орган в финансовую зависимость.

Антикоррупционное подразделение должно иметь приоритет в расследовании дел о коррупции и брать в свое производство любое дело, которое расследуется другими правоохранительными органами.

Организации ООН в своем «Антикоррупционном наборе инструментов» предлагают наделять антикоррупционные органы, в том числе, входящие в состав прокуратуры, следующими функциями:

1) Выработка политики, направленной на борьбу с коррупцией и реализация ее в жизнь. Например, Антикоррупционное агентство Аргентины разрабатывает и принимает антикоррупционные программы Министерства юстиции и прав человека Аргентины.

2) Координация деятельности государственных органов в борьбе с коррупцией.

3) Выработка конкретных предложений по борьбе с коррупцией для законодательных органов и органов управления.

4) Осуществление надзора за административными органами, имеющего профилактический характер. В частности, Антикоррупционное управление Аргентины осуществляет функции контроля за декларированием должностными лицами своего финансового и имущественного положения.

5) Проверка заявлений о подозрении в коррупции и расследование возбужденных дел.

6) Осуществление обвинения в суде по делам о коррупции.

7) Участие в общественном образовании, касающемся борьбы с коррупцией (просвещение граждан и особенно предпринимателей). Эти меры должны быть направлены на то, чтобы население нетерпимо относилось к коррупции и оказывало помощь правоохранительным органам в выявлении фактов коррупции.

В соответствии с выполняемыми функциями, определяется структура антикоррупционных органов. Так, Антикоррупционное агентство Аргентины имеет два департамента: (а) Департамент политики прозрачности, осуществляющий надзор за государственными органами и их должностными лицами и (б) Департамент расследований.

Конечно, чтобы прокуратура не превратилась в самостоятельный орган репрессий, она сама должна быть включена в систему сдержек и противовесов. Независимая прокуратура должна стать объектом более тщательного судебного контроля. Международные эксперты обращают внимание на то, что антикоррупционные органы, наделенные широкими полномочиями, сами должны быть под пристальным общественным контролем. Гласным, учитывающим репутацию должно быть назначение на высшие должности в антикоррупционных органах. К сожалению, в России назначение на должность Генерального Прокурора производится на основе личной преданности кандидата президенту страны. Занимавшие этот пост люди не отличались безукоризненной репутацией и имели явные политические пристрастия.

От антикоррупционных органов обычно требуют ежегодных отчетов перед обществом о их деятельности.

Вопрос о совершенствовании институтов борьбы с коррупцией в нашей стране обсуждается пока только на теоретическом уровне. Российское руководство не проявляет политической воли к борьбе с коррупцией и, по всей видимости, не намерено внедрять у себя те предложения, которые исходят от международных организаций. Россия не присоединилась ни к одной антикоррупционной конвенции, принятой в мире.

¹⁶¹ <http://www.oas.org/EN/PROG/uridico/english/FightCur/html>

¹⁶² Скуратов Ю. Маски сброшены. Теперь свое слово должен сказать закон // Парламентская газета. 1999. 15 октября. С. 1, 3.

¹⁶³ Колбая Г. Взрыв первой мины // Российская Федерация. 1995. № 4. С. 39-43.

5. Использование чрезвычайных законов по обеспечению безопасности государства в интересах обособленных управленческих групп

// Актуальные вопросы современного права и юридического образования. Материалы научно-практических конференций. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С 138-141.

С. 138

Обособленные управленческие группы, составляющие аппарат государства, обычно тщательно скрывают свои действия, направленные на реализацию собственных групповых интересов по сохранению и расширению власти. Как отмечал еще К. Маркс, они выдают свои интересы за интересы государства¹⁶⁴. Средствами скрытого обеспечения интересов управленцев могут служить нормы позитивного права. Когда управленческие элиты не могут удержать власть в стране с помощью мирных средств, они прибегают к введению законов о чрезвычайном положении под предлогом обеспечения безопасности государства и общества.

Активно идею обеспечения безопасности государства использовал Луи-Наполеон. Свержение законной власти во Франции в декабре 1851 г. сопровождалось арестами политиков под предлогом того, что они «участвовали в комплоте (заговоре) против безопасности государства»¹⁶⁵. В 1878 г. Бисмарк провел через парламент «закон против общественно опасных стремлений социал-демократов. Тюремное заключение и крупный штраф грозил всякому за состояние в организации, желающей свержения существующего государственного или общественного строя путем социал-демократических, социалистических или коммунистических устремлений»¹⁶⁶. В борьбе с рабочим движением японское правительство в 1925 году издало закон «Об охране общественного спокойствия» согласно которому всякое лицо, участвовавшее в организации, имевшей целью «изменить государственный строй или уничтожить систему частной собственности», а так же лица, намеревавшиеся совершить данное преступление приговаривалось к каторжным работам или тюремному заключению до 10 лет. Агитация в пользу указанных целей или обсуждение средств к их достижению

С. 139

наказывалась семи годам каторги или тюрьмы¹⁶⁷. Неясность формулировок позволяла использовать этот закон для борьбы с левой оппозицией¹⁶⁸. Целям подавления свободы печати служил закон 1924 г. «О социальной безопасности», принятый в Румынии¹⁶⁹. Диктаторские военные режимы в Латинской Америке приходили к власти и удерживали ее реализуя «Доктрину национальной безопасности» и «внутренней войны» с противниками режима. Используя армию и специальные службы, военные режимы арестами, убийствами подавляли рабочее и демократическое движение в своих странах¹⁷⁰.

А. Гитлер не смог бы долго удержать власть в своих руках, если бы не ввел в стране чрезвычайный, а затем военный режим. 4 февраля 1933 г. был издан чрезвычайный декрет «В защиту германского народа», который давал правительству право запрещать проведение

¹⁶⁴ Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов-на-Дону, 1985. С. 30.

¹⁶⁵ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 299.

¹⁶⁶ Там же. С. 325.

¹⁶⁷ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 342-343.

¹⁶⁸ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 464-465.

¹⁶⁹ Там же. С. 468.

¹⁷⁰ Строганов А.И. Новейшая история стран Латинской Америки. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1995. С. 260.

собраний и демонстраций¹⁷¹, газеты и печатные издания конкурирующих партий на самых неопределенных основаниях. Он наделял неограниченными полномочиями полицию. На его основании последовала серия драконовских мер.

27 февраля 1933 года гитлеровцы организовали поджог рейхстага и получили еще один предлог для полицейского преследования оппозиции и прочного установления своей власти¹⁷². Уже во время тушения пожара Геринг заявил, что поджог является организованной политической акцией коммунистов¹⁷³. Официальное сообщение гласило: «Пожар рейхстага должен был стать грандиозным сигналом к кровавому бунту и гражданской войне. Уже на вторник, на 4 часа утра, в Берлине намечались широкомасштабные грабежи. Установлено, что с сегодняшнего дня во всей Германии должны были начаться террористические акты против отдельных деятелей, против частной собственности, против мирного населения, и должна была быть развязана всеобщая гражданская война...»¹⁷⁴.

28 февраля 1933 г. был издан еще один чрезвычайный декрет получивший название «В защиту народа и государства», который отменял свободу личности, свободу слова и печати, право союзов и собраний, позволял нарушать тайну почтово-телеграфной корреспонденции

с. 140

и телеграфных разговоров, предоставлял полицейским органам нарушать ограничения в производстве обысков и конфискации. Он позволял производить ограничение права собственности¹⁷⁵. Было расширено применение смертной казни. Чрезвычайным декретом были созданы особые суды, которые законным путем выдвигали обвинения против всех врагов фашистского государства и осуждали их. Количество отправленных в лагеря к 8 марта составляло около 50 тысяч¹⁷⁶.

23 марта 1933 года рейхстагом был принят «Закон об устранении бедственного положения народа и государства», которым рейхстаг был исключен из политики, а правительство возглавляемое А. Гитлером получило неограниченную свободу действий¹⁷⁷.

Принятые декреты и закон опирались на ст. 48 Конституции Германской империи 1919 года¹⁷⁸. Ч. 2 ст. 48 Веймарской Конституции гласила: «Если в пределах Германской империи серьезно нарушены общественная безопасность и порядок или если грозит серьезная опасность такого нарушения, то президент империи может принимать меры, необходимые для восстановления общественной безопасности и порядка, в случаях надобности с помощью вооруженной силы. С этой целью он может приостановить полностью или частично гарантии основных прав...». Закон о чрезвычайных полномочиях правительства, возглавляемого А. Гитлером, продлевался в 1937, 1941, 1943 годах¹⁷⁹. Эти декреты были инструментами «правового» подкрепления террора¹⁸⁰.

На современном этапе развития Россия не застрахована от использования правящей группой законов об обеспечении безопасности государства для удержания власти в стране. Слабое гражданское общество не готово защищать гуманистические и демократические ценности. В обществе широко распространены идеи вождизма и великодержавия. В сентябре 2004 года, после событий в Беслане, представители правящей группы заговорили о необходимости ведения внутренней войны с терроризмом, а президент страны предложил принять законы, ограничивающие конституционные права граждан и усиливающие его

¹⁷¹ Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1986. С. 260.

¹⁷² Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 461.

¹⁷³ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 288.

¹⁷⁴ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 289.

¹⁷⁵ Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1986. С. 264; Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 461.

¹⁷⁶ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 295.

¹⁷⁷ Там же. С. 309.

¹⁷⁸ Конституции буржуазных стран. Т. 1. М-Л. 1935. С. 73-74.

¹⁷⁹ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 312.

¹⁸⁰ Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1986. С. 263.

единоличную власть. Это законы об отмене выборов глав регионов, о переходе на пропорциональную систему выборов депутатов Государственной Думы, которая, как предполагается, усилит монополию партеобразного объединения бюрократии в политической системе страны, обеспечит устранение разделения властей и подчинение законодателей президенту. Заместитель Председателя Государственной

С. 141

Думы О. Морозов вслед за другими политиками объявил, что Россия вступила в войну с международным терроризмом и во имя безопасности страны должна принять военные законы¹⁸¹. На рассмотрение в Государственную Думу поступил закон «О противодействии терроризму», который предусматривает использование вооруженных сил внутри страны против собственного населения; ограничение на передвижение на 60 дней; ограничение права на распространение информации¹⁸². Режим террористической опасности может вводиться исполнительными органами власти на основании оперативных сведений о готовящемся террористическом акте¹⁸³.

Для того чтобы военные и спецслужбы не могли использовать законодательство об обеспечении государственной безопасности для захвата власти в стране, над ними необходимо установить гражданский контроль. В России происходит обратная тенденция. Представители военных, правоохранительных органов и спецслужб занимают все больше мест в органах государственной власти. Если в 1993 году они занимали 11 % должностей в федеральных и региональных органах власти России, то в 2002 г. они занимали уже 25 % должностей¹⁸⁴.

Парламент России лишен действенных инструментов контроля за исполнительными органами, армией и спецслужбами. Во многих странах Запада министерства обороны и учреждения, обеспечивающие государственную безопасность, возглавляют гражданские лица, политики¹⁸⁵. В России этот вопрос даже не ставится. Наоборот, должность президента и министра обороны занята бывшими работниками спецслужб.

Гражданский контроль за вооруженными силами и спецслужбами в демократических странах осуществляют независимые от государства средства массовой информации. В России большинство СМИ подконтрольны государственным органам и чиновникам и превращены в их органы пропаганды. Они не могут давать обществу необходимую информацию.

Отмечается, что демократия дает инструменты для своевременного разрешения конфликтов в обществе¹⁸⁶. Свертывание демократии,

С. 142

которое происходит в России¹⁸⁷ ведет к обострению конфликтов и появления поводов для введения различных чрезвычайных законов.

¹⁸¹ Шкель Т. Олег Морозов: Это военная кадровая политика президента // Российская газета. 2004. 14 сентября. С.

2.

¹⁸² Фаризова С. Депутаты почувствовали угрозу терактов // Коммерсантъ. 2004. № 237. С. 1.

¹⁸³ Фаризова С. РТО-фронт // Коммерсантъ. 2004. № 226. С. 3.

¹⁸⁴ Крыштановская О. Элита в погонах // Время МН. 2002. 19 сентября. С. 9-10.

¹⁸⁵ Гражданский контроль национальной политики безопасности: опыт стран СНГ. М.: ФРПЦ, 2004. С. 253

¹⁸⁶ Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты. М., 1989.

С. 23.

¹⁸⁷ Миклашевская А. Российские диссиденты получили поддержку Запада // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3

6. «Антикоррупционный набор инструментов ООН» о реформировании гражданской службы

// Реформирование государственного управления на уровне регионов: отечественный и зарубежный опыт. Тезисы докладов и сообщений Международной научно-практической конференции 25-26 мая 2005 г. Екатеринбург, 2005. С. 81-84.

С. 81

В последнее время Организация Объединенных Наций стала уделять большое внимание проблемам борьбы с коррупцией. При ее поддержке был создан Центр по предупреждению международной преступности (далее Центр ООН), который проводит обобщение мирового опыта борьбы с коррупцией и на этой основе вырабатывает специальные рекомендации странам членам ООН. В частности, Центр ООН разработал «Антикоррупционный набор инструментов Объединенных Наций»¹⁸⁸. Отдельные положения этого документа содержат предложения, направленные на реформирование гражданской службы государств.

Необходимо отметить, что авторы документа рассматривают гражданскую службу (civil service) не как службу государю или государству, а как предоставление услуг (service delivery) населению (отдельным людям или фирмам). Исполнительные органы власти, с их точки зрения существуют для реализации каких-то экономических и социальных программ исходящих от общества и принятых парламентом. На государственный аппарат они смотрят, как на дорогое предприятие, которое следует по возможности сокращать.

В административных социальных системах управленцы, составляющие государственный аппарат, являются господствующим классом. Здесь государственные органы существуют сами для себя, для обеспечения благосостояния чиновников. Гражданское общество слишком слабое, чтобы заставить этот аппарат работать на него. Поэтому, в таких социальных систем государственных служащие часто злоупотребляют своей должностью и государственным имуществом, превышают властные полномочия, постоянно попадают в ситуацию конфликта интересов, напрямую присваивают государственное имущество, недостаточно дисциплинированы, имеют слабые управленческие навыки, занимаются волокитой, придерживаются устаревших процедурных форм работы. Для органов исполнительной власти характерна негибкость, иерархичность, безответственность

С. 82

перед обществом, закрытость, не подотчетность, раздутый штат. Подробно эти закономерности описаны в работе Ф.У. Риггса «Управление в развивающихся странах. Теория призматического общества»¹⁸⁹. В связи с этим, исследователи Центра ООН обращают внимание на необходимость создания условий для развития гражданского общества, которое могло бы усилить свое воздействие на государственный аппарат. Средства массовой информации из государственных органов пропаганды должны быть превращены в независимых от государства представителей общества, способных осуществлять надзор за деятельностью государства. Парламент должен выйти из под опеки главы государства и, как представительный орган общества, не только осуществлять законодательные функции, но и контролировать деятельность исполнительной ветви власти.

К причинам коррупции, носящим как бы внутренний, технический характер исследователи относят: низкую оплату труда государственных служащих, непрозрачность их деятельности, слабый контроль за подчиненными, излишняя процедурная сложность, процедурные свободы, отсутствие показателей измерения результатов деятельности, пренебрежение со стороны служащих этическими нормами.

Исследователи Центра ООН предлагают вести борьбу с коррупцией в рамках реализации более широких задач улучшения качества несения гражданской службы, устранения волокиты в делах, снижения расходов на государственный аппарат, обеспечения прозрачности деятельности органов власти, развития честности (integrity), роста профессиональных знаний и умений служащих.

К **основным направлениям реформы** исследователи относят сокращение функций государственного аппарата, уменьшения штата государственных служащих с повышением оплаты труда оставшейся части и децентрализацию управления. К реализации реформ предлагается привлекать не только сами органы управления, но и законодателей, частный сектор, общественность. Реформа должна иметь долговременный характер, а не в виде разовой компании. Важной проблемой является поиск сил, на которые можно опираться в ходе реформ.

В качестве **основных принципов** государственной службы исследователи называют: справедливость, беспристрастность, независимость, чистоту, лояльность по отношению к организации, усердие, пристойность личного поведения, прозрачность, подотчетность, ответственное использование организационных ресурсов. От государственных служащих **требуется** поведение, соответствующее установленным служебным стандартам, соблюдение служебной дисциплины. Они обязаны быть внимательны и вежливы в отношении к потребителям, оказывать им помощь и консультации, предоставлять им всю необходимую информацию, поддерживать прозрачность и подотчетность своей деятельности. Эти требования предлагается фиксировать в кодексе поведения служащих. Нормы кодексов должны содержать ясные всем требования, за нарушение которых устанавливается дисциплинарная ответственность. Кодекс должен быть не только собранием принципов государственной службы, но и кодифицированным сборником конкретных стандартов поведения, приспособленных для каждого

С. 83

¹⁸⁸ The Anti-Corruption Tool Kit // Интернет: http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

¹⁸⁹ Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964.

рода службы¹⁹⁰. Специальные дисциплинарные комитеты могли бы консультировать служащих по вопросам толкования норм кодекса и уяснения рамок дозволенного поведения. Для России, как и для других восточных стран, трудно выполнимой задачей является преодоление пренебрежения людей к писанным нормативным актам. Здесь предстоит длительная борьба с господством обычного административного права, нормы которого нейтрализуют всякие писанные кодексы поведения.

Реализация принципа беспристрастности принятия решений требует введения ряда ограничений для служащих, устраняющих конфликты интересов. Актуальным для современной России является запрет служащим заниматься активной политической деятельностью. Средством предотвращения конфликта интересов, как известно, является систематическое декларирование личных интересов служащего (*declare interests*) посредством раскрытия своего имущественного и финансового положения, своих родственных и дружеских связей.

Контроль за государственными служащими должен осуществляться не только руководством учреждения, но и общественными организациями. Центр ООН предлагает, основную оценку качества гражданской службы в стране производить по тому, как общественное мнение определяет эффективность и коррумпированность государственных органов. В связи с этим, население должно знать свои права и быть допущено к необходимой информации о работе аппарата государства. В развитых странах приняты специальные законы о допуске граждан к информации о деятельности государственных органов, которые делают исполнительную власть открытой для общественного надзора¹⁹¹. Исследователи считают, что государство и его отдельные органы должны создать заслуживающий доверие граждан механизм работы **жалобами** потребителей (*complaints mechanism*). Таким образом, в государственных учреждениях предлагается устранить систему отношений, основанных на клановости и круговой поруке, обеспечить их открытость для населения. Требование децентрализации государственной службы так же исходит из того, что на низовом уровне наблюдается наибольшая связь населения и служащих.

Исследователи предлагают переводить государственную службу на систему управления, основанную на **измеряемых показателях** ее результативности (*evidence-based management system*). Одновременно необходимо создать систему контроля и надзора за реализацией этих показателей. С их выполнением должна быть связана оплата труда служащего. Конечно, показатели не должны быть только количественного характера.

Исследователи Центра ООН обращают внимание на необходимость сокращения свободы усмотрения служащих при принятии решений, упрощения управленческих процедур. Они предлагают для каждого вида обращения потребителей в органы управления разрабатывать карту действий (*flow charts*), которая предоставляет клиенту четкие указания, что он должен предпринять, какие требования выполнить (представить документы,

С. 84

данные, внести плату), чтобы получить нужный документ от органов управления.

В рамках усиления контроля за служащими предлагается поддерживать и защищать служащих, которые готовы сообщать о фактах коррупции в государственных органах (*whistle blower protection*). Особый контроль должен быть установлен за принятием решений, связанных с получением значительных материальных и финансовых выгод (например, распределение государственных заказов). Здесь предлагается интенсивно применять аудиторские проверки, оценивающие законность и обоснованность принятых решений.

Исследователи коррупции не надеются на самоизлечение административного аппарата. Они считают необходимым создавать специальные **антикоррупционные агентства**, для надзора за деятельностью государственностью аппарата, выявления и расследования фактов коррупции и привлечения виновных к юридической ответственности. В условиях системной коррупции, когда внутри исполнительных органов власти сильны коррупционные связи, акцент необходимо сделать на судебном преследовании правонарушителей, возможности судебного обжалования действий и решений должностных лиц.

Органы управления должны оставить себе только те **функции**, которые они могут исполнять эффективно и которые не могут быть приватизированы. От остальных функций они должны отказаться. Именно за счет уменьшения штата служащих предлагается поднять оплату их труда и сделать ее сравнимой с той, что существует в частном секторе. Это, в свою очередь, позволит привлечь на государственную службу квалифицированные кадры.

По международным оценкам Россия имеет высокий уровень коррупции и должна прислушаться к рекомендациям международных организаций.

¹⁹⁰ В последние годы были приняты два международных кодекса этики, которые закрепляют лишь основные принципы государственной службы: Модельный кодекс поведения публичных должностных лиц Совета Европы (2000); Международный кодекс поведения публичных должностных лиц ООН (1996).

¹⁹¹ Например, в США это «Закон о свободе информации» (*Freedom of Information Act*) 1966 года с дополнениями 1994 года // 5 U.S.C. 552 (1994 & Supp. II 1996)

7. Проявления административного характера государств в войне между Германией и СССР 1941-1945 гг.

// Великая война: Великая Победа и Великая Трагедия: Всероссийская научная конференция. Доклады. / Редкол.: В.С. Скробов и др. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005. С. 69-85.

С. 69

Административными называются государства, которые в первую очередь реализуют интересы обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат этих государств. В отличие от них, государства большинства стран Запада реализуют интересы иных социальных групп (чаще всего частных собственников). Государственная бюрократия в этих странах является послушным инструментом реализации чужой воли.

Отечественная наука фактически отрицала существование административных государств и поэтому не изучала их. Утверждалось, что СССР является социалистическим государством, выражающим интересы трудящихся¹⁹², а фашистская Германия реализовала интересы крупной монополитической буржуазии¹⁹³. Такая методология приводила к грубому искажению реальности и непониманию политики данных государств, в том числе военной.

Советское государство имело классические признаки административного государства. Население было лишено прав собственности на основные средства производства. От его имени общественными благами владел и распоряжался партийно-государственный аппарат, который, за счет этого, становился экономически господствующим классом. Недемократическая форма государства обеспечивала этому классу политическое господство. Все средства массовой информации, образовательные учреждения распространяли в обществе идеи, выгодные правящей бюрократии, обеспечивая ей полное идеологическое господство над сознанием населения.

С. 70

Гитлеровская Германия не являлась классическим административным государством. Государственная бюрократия жестко контролировала использование гражданами права частной собственности, ограничивала это право, но не уничтожала его полностью. Вместе с тем, фашистское государство, так же как и СССР, обеспечивало полное политическое и идеологическое господство государственной бюрократии над обществом.

1. Главной целью административных государств является расширение власти государственной бюрократии и ее элиты, в лице главы государства и его приближенных. Получив неограниченную власть внутри страны, бюрократия стремится распространить свое господство за ее пределы, начинает вынашивать агрессивные планы.

Советская управленческая элита с момента захвата власти имела планы мирового господства под лозунгом мировой пролетарской революции. Еще в ходе Гражданской войны она попыталась оккупировать Польшу, но это у нее не получилось. Главной функцией советского государства, которой подчинялись все остальные, оставалось наращивание вооружения для защиты от многочисленных врагов, которых плодило это государство, и для расширения своего влияния в мире. Еще при В.И. Ленина была выработана идеология, оправдывающая захватнические войны, которые намерено было вести Советское руководство. Он оправдывал агрессивную войну, которая ведется от имени пролетариата. Для всего мира было очевидно, что руководство СССР стремится к мировому господству и начнет наступление на страны Европы, как только у него появятся для этого необходимые ресурсы. Такая политика руководства СССР требовала от европейских стран постоянной готовности к войне и вызывала желание свергнуть правящий в СССР милитаристский режим. Руководство европейских стран закрыло глаза на усиление военной мощи Германии, так как надеялось, что эта мощь будет направлена на Восток. Боязнь получить слишком сильного агрессивного противника в Европе в лице СССР можно объяснить затягивание Англии и США решения об открытии второго фронта.

Как известно, руководство СССР так же всячески помогало укреплению вооруженных сил Германии, надеясь использовать ее в войне против стран Запада. С этой целью руководство СССР 23 августа 1939 г. подписало договор с Германией и тайные дополнительные протоколы. «Заключенное нами соглашения с Германией, -

С. 71

сообщая Наркоминдел 1 июля 1940 г. послу в Японии, - было продиктовано желанием развязать войну в Европе»¹⁹⁴. Таким образом, руководство СССР «вырыло яму для других, но само в нее попало». Первоначально все шло хорошо, планы советского руководства сбывались. Германия напала на Польшу и Францию. Советское руководство почти без всякого сопротивления присоединило к СССР часть территории Польши. Оно аккуратно направляло Гитлеру поздравления с каждой его новой победой¹⁹⁵. Но Германия слишком легко покорил соседние страны. Вместо желаемого ослабления, она получила возможность использовать их экономические ресурсы и арсенал вооружения, усилилась до готовности напасть на СССР. Германия получила полностью мобилизованную армию, имеющую опыт двухлетних боевых действий на Западе¹⁹⁶.

Аналогичные устремления к мировому господству существовали у руководства Германии. Весь жизненный путь Гитлера, - писал его биограф И.Ф. Фест - был сориентирован на войну¹⁹⁷. Он заявлял, что война является конечной целью

¹⁹² История советского государства и права. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 6.

¹⁹³ История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во МГУ, 1991. С. 205-206.

¹⁹⁴ Хоффман И. Подготовка Советского Союза к наступательной войне. 1941 год // Отечественная история. 1993. № 4. С. 19.

¹⁹⁵ Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 84.

¹⁹⁶ История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 212.

¹⁹⁷ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 181.

политики и вся политика является перманентным ведением войны¹⁹⁸. Вооруженные столкновения для него являлись «сильнейшей и самой классической формой» не только политики, но и всей жизни¹⁹⁹. В этом обособленные от общества управленцы отличаются от групп частных собственников, для которых война лишь средство для обогащения, но не цель. Гитлер пренебрежительно отзывался о войнах с экономическими целями. Он говорил, что война ради захвата природных богатств является преступлением²⁰⁰.

Германские элиты вынашивали планы порабощения и угнетения целых рас и народов, они стремились перекрыть в своих интересах карту мира. Идеи превращения Германии в великую мировую

С. 72

державу, прежде всего, были в головах консервативных руководящих слоев. Именно они видели в Гитлере человека способного реализовать их планы²⁰¹. Гитлер шел дальше их. Он жаждал захвата пространства до Урала или даже еще дальше²⁰². Честолюбие Гитлера проявляется в его речи перед военным командованием в 1939 году. Он говорил, если мы выиграем войну, то «наше время войдет в историю нашего народа»²⁰³.

Политику на расширение своего господства Гитлер прикрывал лозунгом об обеспечении необходимого жизненного пространства для развития народа, германской нации²⁰⁴.

Для управленческих элит административных государств не свойственен гуманизм. Они смотрят на население как на инструмент реализации своих властных амбиций. Для них часто свойственна идеология социал-дарвинизма. Так, Гитлер говорил о необходимости закалять нацию в войнах, где происходит постоянный отбор лучших. Он утверждал, что мир, продолжающийся дольше 25 лет, вреден для нации²⁰⁵.

Сознание обособленных управленческих групп устроено так, что они постоянно стремятся организовать мир на основе принципов **иерархии и субординации**. Управленцам одной страны очень трудно дается координация, согласование своих интересов с управленцами другой страны. Они все время стремятся подмять друг друга под себя, выстроив властную вертикаль. Они не привыкли к исполнению договоров, как к этому привыкли частные собственники, овладевающие государствами. Если они заключают международный договор, то лишь для того, чтобы набраться сил и вероломно нарушить принятые на себя обязательства. Когда Гитлеру напомнили, что Голландия и Бельгия являются нейтральными странами и на них нельзя нападать, последний ответил, что международные обязательства являются пустяками, про которые ни кто не вспомнит в случае победы²⁰⁶. Необходимо так же напомнить, что руководство СССР немало сделало для оказания помощи Германии в восстановлении ее промышленности и вооруженных сил. Часть командования вооруженных сил Германии получило образование в военных вузах СССР. Но это не стало препятствием

С. 73

для нарушения пакта о ненападении и начала войны между ранее дружественными²⁰⁷ странами и режимами.

«Существование двух огромных империй друг подле друга влечет за собой войну, которая не может кончиться иначе, как разрушением или одной или другой» - писал М.А. Бакунин²⁰⁸. Доступные сегодня документы указывают, что если бы руководство Германии не решилось начать войну против СССР, то руководство СССР организовало бы нападение на Германию. В ставшей сегодня известной речи И.В. Сталина 5 мая 1941 г. перед выпускниками военной академии РККА он говорил, что война с Германией неизбежна, причем СССР, возможно, возьмет инициативу ее начала на себя²⁰⁹. Исследователи отмечают, что конечной целью Сталина было достижение мирового господства с помощью старого большевистского лозунга об освобождении трудящихся²¹⁰.

Джон Джей писал, что «абсолютные монархи часто ввязываются в войны, которые ничего не дают их подданным; они делают это по чисто субъективным причинам, движимые жаждой военной славы, жаждой отмщения за личное оскорбление, тщеславием либо стремлением заключить тайные договоры с целью возвеличения династии или укрепления своего положения или положения своих сторонников. Эти и многие другие мотивы, влияющие на правителя, часто заставляют его вступить в войну несправедливую, непопулярную, чуждую интересам народа»²¹¹.

Ради власти управленцы готовы пожертвовать всем: благосостоянием страны и ее населения и даже собственной жизнью.

Особенности административных государств особенно видны на фоне демократических государств. Так, во Франции под давлением рабочего класса в описываемый период была введена

С. 74

40-часовая рабочая неделя. Пацифистские настроения привели к тому, что правительство Франции проводило в жизнь оборонительную доктрину, готовило вооруженные силы только к обороне. Все это трагически сказалось на готовности страны к ведению военных действий. Сильнейшая страна европейского континента к 1939 году уступала Германии по многим параметрам²¹². Благодушие царило и в Англии. В 1936 г. Германия догнала Англию по численности самолетного парка военно-воздушного флота. Всеобщая воинская повинность была введена в Англии только 27 апреля 1939

¹⁹⁸ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 181.

¹⁹⁹ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 181.

²⁰⁰ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 182.

²⁰¹ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 198-199.

²⁰² Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 207.

²⁰³ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 208.

²⁰⁴ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 181.

²⁰⁵ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 182.

²⁰⁶ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 207.

²⁰⁷ 28 сентября 1939 г. Германское руководство подписало договор «О дружбе и границе с СССР».

²⁰⁸ Бакунин М.А. Философия, социология, политика. М.: Изд-во «Правда», 1989. С. 393.

²⁰⁹ Хоффман И. Подготовка Советского Союза к наступательной войне. 1941 год // Отечественная история. 1993. № 4. С. 22-23.

²¹⁰ Там же. С. 23.

²¹¹ Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М.: Издат-во «Весь Мир, 2000. С. 43-44.

²¹² Триппельскирх К фон История Второй Мировой войны. 1939-1945. СПб., М.: Полигон, 1998. С. 27-29.

г.²¹³ Как известно, У. Черчиллю стоило больших трудов убедить народ Англии в необходимости поднять темпы роста вооружения и начать готовиться к войне с Германией. Его книга о политике вооружения в Англии называлась «Пока Англия спала»²¹⁴.

2. Подготовка к войне Германии и СССР показала недостатки и преимущества административного типа государства. Наличие частной собственности в Германии и соответствующих стимулов для труда обеспечило то, что она восстановила и приумножила свой экономический потенциал за несколько лет после поражения в Первой Мировой войне. И это, не смотря на то, что Германия была побежденной страной, которая выплатила соседям огромные репарации. Руководство Советской России, а затем СССР решило уничтожить частную собственность и построить всю экономику на энтузиазме и принуждении. В результате, не смотря на огромные природные и людские ресурсы, которые имела страна, она отстала в своем экономическом развитии и по вооружению от Германии. К 1941 году Красная Армия значительно уступала Германии по численности войск, была хуже подготовлена и оснащена. Наступающие превосходили по живой силе в 1,8 раза, по танкам в 1,5 раза, по артиллерии – в 1,3 раза, по современным самолетам в 3,2 раза. Советские аэродромы были плохо оборудованы, не хватало транспортных средств, плохо развита была коммуникация²¹⁵. По причине подавления инициативы мест и в результате плановой

с. 75

экономики военная промышленность СССР выпускала большое количество морально устаревшего вооружения²¹⁶. Имеются данные противоположного характера²¹⁷. Но в любом случае, активно вооружаться Германия стала только после прихода к власти А. Гитлера в 1933 г. Сухопутные силы были созданы в течении шести лет с 1933 г. по 1939 г. Военно-морской флот освободился от оков Версальского договора только в 1935 г. По Версальскому договору Германия вообще не имела право иметь военно-воздушных сил. В 1934 г. авиационная промышленность Германии выпускала 600 самолетов в год. В 1939 г. она производила уже 6 тысяч самолетов в год²¹⁸.

Власть государства в сфере экономики позволяла государственной бюрократии Германии ограничивать права частных лиц на произведенный продукт, через налоги перераспределять его в сферу производства вооружения. Уничтожение частной собственности в СССР превращала правящую бюрократическую элиту в монопольных распорядителей всех общественных богатств. Жестоко эксплуатируя население, особенно крестьянскую массу, государство направляла большую часть произведенного общественного продукта на индустриализацию экономики страны и выпуск военной техники. Еще до начала войны советское государство восстановило феодальные отношения на крупных предприятиях. Рабочие и инженеры прикреплялись к своим предприятиям и не могли уволиться по собственному желанию. С началом войны все работники оборонных заводов вместе с их оборудованием были перемещены в Сибирь и на Урал, где они достаточно быстро возобновили производство военной техники. За пять месяцев войны в другие районы было перебросено 1530 крупных предприятий, 7 миллионов человек. Еще 4 миллиона были эвакуированы в 1942 году. Это позволило так же легко перевести предприятия на выпуск военной продукции²¹⁹. Покорные люди по привычке работали по 13-14 часов, жили в наспех сколоченных бараках, терпели плохое снабжение продовольствием. Для работы на военных предприятиях были мобилизованы миллионы человек, которые работали за мизерный паек. Уклоняющиеся от работы

С. 76

на заводах или от учебы в созданных училищах рассматривались как дезертиры и привлекались к уголовной ответственности. К концу 1942 года СССР уже опережал Германию по объему и качеству выпускаемой военной техники²²⁰.

В ходе коллективизации в СССР было восстановлено крепостное право в деревне. Крестьяне принуждались бесплатно работать на государство, оставляя себе только часть производимого ими продукта. За их счет город и фронт обеспечивался продовольствием.

В советской литературе отмечается, что среди капиталистических государств не оказалось силы, которая могла бы противостоять фашистскому агрессору²²¹. Вермахт за три недели разгромил Польшу, за два месяца Норвегию, Данию, Голландию, Бельгию, Люксембург, Францию. При этом Германия потеряла 27 тысяч убитыми, а союзники 135 тысяч убитыми²²². Разгромить административное фашистское государство оказалось под силу лишь другому административному советскому государству.

3. Стремление к политическому господству, заставляет государственную бюрократию производить репрессии против части своего населения, которое поддерживает оппозицию или просто не достаточно лояльно к правящей группе. Это происходило как в Германии, так и в СССР. Фашистская Германия, кроме того, производила расовые чистки, уничтожая евреев²²³. Это наносило вред экономике страны, мешало росту ее обороноспособности. Масса ученых, в том числе те, кто создавал атомное оружие, выехало из Германии в США и другие страны.

В СССР уничтожение инакомыслящих, лиц, выступающих против деспотии Сталина, привело к тому, что экономика страны лишилась своей интеллектуальной части, была обезглавлена армия страны. Оставшиеся в живых после чисток командиры Красной Армии были молоды, неопытны, не отличались способностями. К

²¹³ Триппельскирх К фон История Второй Мировой войны. 1939-1945. СПб., М.: Полигон, 1998. С. 30-31.

²¹⁴ Трухановский В.Г. Уинстон Черчилль. Политическая биография. М.: Мысль, 1977. С. 248-250.

²¹⁵ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 298.

²¹⁶ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 302.

²¹⁷ Хоффман И. Подготовка Советского Союза к наступательной войне. 1941 год // Отечественная история. 1993. № 4. С. 20.

²¹⁸ Триппельскирх К фон История Второй Мировой войны. 1939-1945. СПб., М.: Полигон, 1998. С. 18-23.

²¹⁹ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 303-304.

²²⁰ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 311.

²²¹ История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 212.

²²² Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетей», 1993. С. 216.

²²³ Гитлеровская Германия уничтожила около 6 млн евреев. См. Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 314.

началу войны менее 10 % командиров имели высшее военное образование. 75 % из них занимали свои посты менее года²²⁴.

С. 77

В первые годы войны эти молодые кадры делали особенно много ошибок. Вечером 22 июня 1941 года Командование РККА отдало приказ войскам наступать²²⁵, чем обрекло большое количество людей на окружение.

Вместе с тем, оба государства создали из репрессированных огромную трудовую армию, бесплатно работающую на государство. Советские репрессированные шли из колоний на фронт в качестве поощрения.

Массовые репрессии в воюющих странах не позволили появиться «пятой колонне».

Перечисленные средства обеспечения единства нации в государствах административного типа находятся в резком контрасте с теми, что принимаются в государствах другого типа, например, в Великобритании. Там, У. Черчилль, с целью преодоления конфликтов в обществе во время войны, выступает инициатором создания коалиционного правительства, включающего представителей всех парламентских фракций²²⁶.

4. Политика демократических стран зависит от **настроений в обществе**. Французское правительство, писал когда-то посол Франции в царской России М. Палеолога, является правительством общественного мнения. Оно может вступить в войну с Германией только в том случае, если общество за него²²⁷. Во Франции, после гибели в Первой мировой войне 1,3 млн. человек люди не хотели воевать. Большинство вынудило правительство Франции реализовать оборонительную доктрину²²⁸. Это сыграло роковую роль во Второй мировой войне. Отказавшись использовать наступление в удобном случае, Франция обрекла себя на поражение.

В административных социальных системах управленческая элита не нуждается в выяснении интереса народа. Интерес элиты выдается за интерес нации. Общественное мнение не интересует управленческую элиту. Оно просто подавляется, если не совпадает с мнением элиты. Административные государства тоталитарного типа располагают таким ресурсом как **средства**

С. 78

пропаганды. С их помощью они умело мобилизуют массу населения на реализацию целей, поставленных вождями. Те, кто не поддается пропагандистской обработке, отправляется в места лишения свободы или физически устраняется. Огромная пропагандистская машина может за считанные месяцы изменять настроения толпы.

В СССР мобилизация масс на решение задач, которые ставили управленческие элиты, происходила под лозунгом строительства коммунизма, обеспечения всеобщего равенства и справедливости. Тем не менее, люди устали от советского деспотического строя, не хотели отдавать свои жизни за него и, в первые месяцы войны, тысячами сдавались в плен. Другим массовым способом уклониться от участия в военных действиях было получение легких ранений. Солдаты подставляли под пули левую руку и, получив ранение, отправлялись в тыл²²⁹.

Гитлеровская Германия, стала заложником своей расовой политики. Она сама отталкивала от себя людей разных национальностей, тысячами уничтожая военнопленных²³⁰ и жестоко обращаясь с населением на оккупированных территориях. Даже солдаты армии союзников не желали воевать за великий германский рейх и сдавались в плен. Массовая сдача в плен румынских частей позволила обойти мощную группировку Паулюса под Сталинградом и окружить ее²³¹.

После начала войны с Германией советской пропагандистской машине не трудно было убедить людей в необходимости отдать все свои силы для защиты территории от зверствующих оккупантов.

Иногда пропагандистская машина, работая на поднятие боевого духа населения страны, оказывала медвежью услугу делу наращивания обороноспособности. Так перед войной все силы советской пропаганды были направлены на то, чтобы убедить население страны в том, что Красная Армия лучшая в мире, что ее невозможно разбить, что в случае начала войны с Германией ее

С. 79

поддержат все рабочие воюющих стран и, поэтому, вторжение вооруженных сил противника на территорию страны исключено. В советской доктрине говорилось, что война будет вестись на территории врага и закончится полным разгромом противника при малых потерях со стороны Красной Армии²³². Все это

²²⁴ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 303.

²²⁵ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 302.

²²⁶ Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 4.

²²⁷ Палеолог М. Царская Россия во время мировой войны. М.: Международные отношения, 1991. С. 41

²²⁸ Триппельскирх К фон История Второй Мировой войны. 1939-1945. СПб., М.: Полигон, 1998. С. 28.

²²⁹ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 86.

²³⁰ Гитлеровцы уничтожили около 3,3 млн человек советских военнопленных. См. Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 314.

²³¹ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 1. С. 70.

²³² Хоффман И. Подготовка Советского Союза к наступательной войне. 1941 год // Отечественная история. 1993. № 4. С. 20-21.

способствовало расслаблению, успокоенности и не принятию должных мер к ведению тяжелой и продолжительной войны, что сказалось на ходе военной кампании 1941 г.

Германской пропагандистской машине было труднее убедить немцев отдавать свои жизни ради осуществления агрессивных планов вождя нации. Отмечается, что Гитлер умело использовал Версальский договор и распространенное чувство унижения как средство сплочения и мобилизации нации поверх почти всех разделяющих ее барьеров²³³. Великодержавные и реваншистские настроения немцев мобилизовали их на войну с Францией. Легкая победа в этой войне окрылила немецкий народ. Большинство рассматривали победу над Францией как акт метаполитической справедливости и праздновали восстановление права. Редко когда в предыдущие годы нация столь безоговорочно отдавала свои симпатии режиму. В донесениях СД говорилось о невиданной доселе сплоченности немецкого народа²³⁴. Немцев убеждали, что политика Гитлера в Восточной Европе служит лишь исправлению Версальского договора и объединению всех немцев в единое государство. Для воодушевления немцев на войну с Польшей им рассказывали о зверствах поляков по отношению к немцам, которые убивают, пытаются и насилуют немцев и немцев²³⁵.

Постепенно немецкий народ удалось убедить, что он является высшей расой, призванной Богом господствовать в мире. Большую роль в милитаризации сознания людей играла вера в вождя, в непобедимость немецкой армии. У. Черчилль говорил о том, что германское государство воспитало храбрую, вышколенную и безжалостную германскую расу²³⁶.

Гитлер хорошо понимал психологию толпы. Он замечал, что «воодушевление и готовность к жертвам нельзя ... разложить по

С. 80

банкам и законсервировать. Они возникают один раз – в ходе революции и потом постепенно затухают. Серые будни и приятные стороны жизни опять берут власть над людьми, превращая их в обывателей». Война была шансом раскрутить маховик воодушевления²³⁷.

5. Стратегия и тактика военных действий административных государств полностью определяется их вождями, которые фактически являются деспотами в своей стране. Таким образом, все успехи и неудачи в войне связаны со способностями вождя, их прозорливостью, военным искусством. Здесь выясняется, что умение захватывать власть внутри страны, осуществлять внутриворцовые перевороты и устранять оппозицию не гарантирует умения вести военные действия с внешним противником. Хитрости и коварства было не занимать ни Гитлеру, ни Сталину. Г.К. Жуков вспоминал, что у Сталина была уверенность, что именно он обведет Гитлера вокруг пальца²³⁸. Однако, Гитлер оказался хитрее своего противника. Сталин ни как не ожидал, что он осмелится на такую авантюру, как ведение войны на два фронта, против Англии (за которой стояли США) и СССР. К тому же, по всем показателям, экономика Германии не давала гарантии успешного ведения длительной войны. В этих условиях Сталин считает возможным предъявлять германскому руководству претензии на расширение советской сферы влияния на Румынию, Венгрию, Югославию, Болгарию, Грецию и Финляндию²³⁹. Сведения от агентуры о начале войны не принимались всерьез и рассматривались Сталиным как провокации. Поэтому нападение Германии на СССР было для него полной неожиданностью.

На Сталине, как на единоличном правителе лежит ответственность за реализуемую перед началом войны военную концепцию, за ошибки в оценках угрозы, за недостатки в политике вооружения, за дезорганизацию командования вследствие чисток 1937-1938 гг.²⁴⁰. Сталин рассчитывал вести только наступательную войну и к обороне войска не были готовы. Оборонительные рубежи 1939 года были уничтожены, а новых не построено.

С. 81

б. Деспотическое правление приводит к тому, что глава государства **не может ни кому доверять**. Всюду он видит заговоры. В этих условиях огромные силы тратятся на организацию слежки за населением страны, за самой бюрократией, военным руководством. В такой атмосфере проявлять какую-либо инициативу опасно. Она может повернуться против самого инициатора. Н.С. Хрущев говорит о Сталине: «Он связывал, сковывал нашу инициативу, хотел все регламентировать из Москвы, а такая регламентация выходила нам буквально боком, потому что она парализовала инициативу и не предоставляла возможности маневра даже в вопросах передвижения войск. Я уже не говорю об эвакуации оборудования. Тут был приоритет центра и мы не могли ничего делать без указаний свыше»²⁴¹.

В запрете проявлять какую-либо самостоятельность заключается одна из причин поражения советских войск в начале войны. Командиры на местах боялись самостоятельно принимать решения, а Верховный

²³³ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 199.

²³⁴ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 220.

²³⁵ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 191.

²³⁶ Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 7.

²³⁷ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 192.

²³⁸ Волкогонов Д. Триумф и трагедия. Политический портрет И.В. Сталина. М., 1989. Кн. II. Ч. 1. С. 64.

²³⁹ Хоффман И. Подготовка Советского Союза к наступательной войне. 1941 год // Отечественная история. 1993.

№ 4. С. 20.

²⁴⁰ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 301.

²⁴¹ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 83.

главнокомандующий впал в депрессию. Этим отчасти можно объяснить, что за первые сутки войны было уничтожено 1200 самолетов. Из них 800 небыли подняты в воздух²⁴². Вместо того чтобы отражать нападение противника военные 4 часа ждали приказа наркома обороны об ответных и ограниченных действиях²⁴³. Ни кто не хотел брать на себя ответственность. Отдаваемые приказы были противоречивы и туманны²⁴⁴. Охватив маневром белостокско – минский выступ, германские войска взяли в плен 320 тысяч солдат и офицеров Красной Армии. Только через месяц люди поняли, что надеяться на начальство не приходится и стали проявлять инициативу в боях. Темпы наступления германских войск были приостановлены. В районе Смоленска советские войска держали оборону с 16 июля по 15 августа 1941 года²⁴⁵.

В условиях сталинской деспотии командиры воинских частей в первую очередь думали не о защите Родины, а о том, как их действия будут выглядеть в глазах диктатора. Из воспоминаний Н.С. Хрущева явствует, что даже при осуществлении самых серьезных

С. 82

операций, например, при защите Сталинграда, командующий состав в первую очередь думал, как снять с себя всю ответственность за поражения и свалить ее на других²⁴⁶. Типичным являлось приписывание себе не существующих побед²⁴⁷, создание видимости бурной деятельности (очковтирательство)²⁴⁸.

По подозрению в заговоре, Сталин **уничтожил талантливых полководцев**. Их место заняли верные вождю, но недостаточно способные или просто недостойные люди. Н.С. Хрущев считает, что неудача в крымской операции в начале войны произошла по вине приближенного к Сталину Мехлиса²⁴⁹. Он так же показывает, что высокие должности получали трусливые люди, не обладающие достаточными способностями, но систематически наущивавшие диктатору и заслужившие его доверие²⁵⁰. Он прямо писал: «Люди, окружавшие Сталина, меньше заботились о государстве, чем о себе»²⁵¹.

Иерархическая система всего общества мешала развитию здоровой конкуренции и росту способностей людей и руководителей. Возникающие противоречия между людьми и их группами часто переходили в обвинения стороны конфликта в измене Родине, во вредительстве. За этим следовало физическое уничтожение людей. Происходил естественный отбор и выживание наиболее бесчестных людей, которые не отличались способностью рационально руководить какой-то сферой общественной жизни. Закон иерархической административной системы гласит о том, что ни кто не должен быть более умным и талантливым, чем его начальник. Такой человек автоматически становится потенциальным конкурент для своего начальника в занятии должности и должен быть уничтожен.

Созданная в СССР иерархическая система общества предполагала **унижение ниже стоящих вышестоящими**. Н.С. Хрущев свидетельствует, что Сталин был часто груб с командующими воинских частей, допускал их оскорбления. Еще большей грубостью отличался Молотов²⁵². В свою очередь командиры воинских подразделений грубо обращались и даже били своих подчиненных. Например, это допускал начальник штаба фронта Захаров. Н.С. Хрущев пишет, что Сталин и командующий

С. 83

фронтом Еременко поощряли такое его поведение²⁵³. Моральный дух армии состоящей из «холопов» не может быть высоким. Может быть по этому в армии широко распространялось злоупотребление спиртными напитками. Н.С. Хрущев называет Ватутина необычным человеком, поскольку он был почти совсем не пьющим²⁵⁴.

Командование Советской Армии отказывалось от теории «умных штыков». Сталин считал, что **думать подчиненному вообще не положено**. Его дело беспрекословно выполнять приказы. Не только в армии, но и во всей стране действовала формула: «Будь не разумным, а будь исполнительным». «Она, – пишет Н.С. Хрущев – нередко боком выходила эта формула»²⁵⁵. Глупость, возведенная в должность, подавляла разум. Сталин, не прислушавшись к советам военных, весной 1942 года отдал приказ о наступлении на ряде фронтов. Закончилось тем, что 240 тысяч бойцов попало в окружение на Юго-Западном фронте²⁵⁶. Руководство страны совершенно не разумно распоряжалось людскими ресурсами. Из интеллигенции, которая совершенно не умела

²⁴² Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 298.

²⁴³ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 302.

²⁴⁴ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 302.

²⁴⁵ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 299.

²⁴⁶ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 83.

²⁴⁷ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 1. С. 85.

²⁴⁸ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 90.

²⁴⁹ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 64.

²⁵⁰ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 89-90.

²⁵¹ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 82.

²⁵² Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 80.

²⁵³ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 89.

²⁵⁴ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 63.

²⁵⁵ Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 89.

²⁵⁶ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 307.

воевать, формировались отряды народного ополчения, которые без труда уничтожались противником. В боях под Вязмой был уничтожен цвет московской интеллигенции, сражавшейся в дивизиях народного ополчения²⁵⁷.

Высочайшее самомнение было присуще А. Гитлеру. Он заявлял: «я незаменим. Меня не может заменить ни гражданский, ни военный деятель». «Я убежден в силе своего разума и в своей решимости»²⁵⁸. Эти свойства действительно не раз помогали ему

С. 84

побеждать, но, в конце концов, привели к тому, что Германия оказалась в разлуке. Биографы А. Гитлера говорят, что он мог быть холодным и рассудительным политиком в условиях, когда надо было учитывать различные политические силы. После захвата единоличной власти и победы над Францией он почувствовал полную свободу и его авантюризм вышел из границ²⁵⁹.

Очень часто вожди воюющих держав принимали решений с целью **произвести внешний эффект**. Сталин требовал удерживать отдельные знаковые города во что бы то ни стало, обрекая целые армии на окружение и разгром. Решение Сталина не сдавать Киев привело к тому, что в плен попали 650 тысяч человек²⁶⁰. Весной 1942 года Сталин приказал во что бы то ни стало вести наступление на Харьков. Войска продвинулись вперед, но были окружены и разбиты. Около 150 тысяч солдат попали в плен²⁶¹. Гитлер, не оценив обстановку, потребовал от Паулюса сохранить свои позиции под Сталинградом и обрек его на поражение²⁶². Огромные потери несла советская армия, пытаясь взять крупные города к разного рода праздникам.

Отсутствие экономического мышления у правящих элит административных государств по разному проявлялось в отношении **к населению на завоеванной территории**. Гитлеровское командование вело политику схожую с политикой восточных завоевателей²⁶³, т.е. уничтожало население завоеванных стран, так как от него исходила потенциальная угроза восстания. Гитлер прямо говорил, что он брал пример с Чингисхана в своей кровавости²⁶⁴. Германия жестоко эксплуатировала завоеванные народы. Более 4,2 млн. человек с оккупированных территорий было угнано на работы в Германию²⁶⁵. Крестьяне прятались в леса, пополняя тем самым партизанские отряды. Как уже отмечалось, зверства гитлеровцев на завоеванных территориях оттолкнули от них все население,

С. 85

породили массовое движение сопротивления. Возможно, если бы руководство Германии более партнерски подходило к населению, создавало марионеточные правительства на местах, то оно нашло бы поддержку у значительной части населения и закрепило бы свой контроль над странами Европы. Однако идеи Гитлера о будущем устройстве завоеванных государств строились не на рациональном экономическом расчете, а на ненависти к славянским народам и евреям. Он переоценивал рабский характер славян, считая, что их можно подчинить немецким чиновникам. Он считал славян недочеловеками, привыкшими подчиняться насилию²⁶⁶ и ошибся. Неумение наладить отношения с завоеванным населением, в частности, привели к тому, что производство сельскохозяйственных продуктов на оккупированной территории упало в 1943-1944 году на половину²⁶⁷.

Наибольшей поддержкой фашисты пользовались в прибалтийских землях, где они создали местные правительства. Большие уступки в политической автономии этих областей могли бы способствовать приобретению надежных союзников. Но Германское руководство на это не пошло.

Управленческая элита СССР не собиралась расширять пространство для расселения советских людей. Подвластная им территории была и так колоссальна. Руководство СССР пошло по пути создания на оккупированной территории марионеточных правительств, которые создавали на своих землях под чутким руководством Сталина национальные административные государства такого же типа как СССР. Какое-то время эта политика давала плоды.

Данные здесь факты и обобщения позволяют сделать вывод, что военная политика государств административного типа имеет свою специфику по сравнению с политикой государств иного типа. Это надо учитывать в исторических исследованиях и при прогнозировании будущего.

²⁵⁷ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 299.

²⁵⁸ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 190.

²⁵⁹ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 186.

²⁶⁰ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 299.

²⁶¹ Медведев Р. Н.С. Хрущев. Политическая биография. М.: Книга, 1990. С. 40.

²⁶² Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 1. С. 74.

²⁶³ Нагель Т. Тимур-завоеватель и исламский мир позднего средневековья. Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. С. 63.

²⁶⁴ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 3. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 187.

²⁶⁵ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 315.

²⁶⁶ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 314.

²⁶⁷ Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 316.

8. Специфика интересов и поведения общности государственных управленцев незападных цивилизаций

// Тезисы докладов II Всероссийской научной конференции Сорокинские чтения – 2005 «Будущее России: стратегии развития». М.: Социологический факультет МГУ, 2005. CD-Rom: Sek\6.Политол\denisovS.doc

УДК316.74:32

Представители многих научных направлений выделяют в современном мире так называемые не западные цивилизации, которые отличаются, кроме всего прочего, своей социальной структурой. В них отсутствует сильное гражданское общество, способное направлять и осуществлять контроль за управленцами, составляющими государственный аппарат. В общности государственных управленцев отсутствует слой политиков, который представлял бы гражданское общество. Эта общность полностью (от главы государства до самых низов) состоит из самоформирующейся бюрократии, значительно обособленной от остального общества. Как любая привилегированная группа, общность обособленных от общества управленцев стремится сохранить свой статус. На этом основана специфика ее интересов и политического поведения.

В России только появляются черты западной цивилизации. Общность государственных управленцев остается обособленной от общества, поэтому для нее свойственны черты общие для управленцев не западных цивилизаций.

1. Управленцы заинтересованы воспрепятствовать усилению гражданского общества. С этой целью они должны принимать меры по подавлению политической оппозиции (лишению ее финансовой базы, ограничение доступа к средствам массовой информации), погашению политической активности общества (ограничение политических прав или возможностей их использования). Одновременно управленцы пытаются создать имитацию политической активности людей, создать управляемую псевдооппозицию. Они организуют массовые мероприятия под компромиссными лозунгами, удовлетворяющими их интерес и какие-то интересы общества. Псевдооппозиции даются возможности общения с населением.

2. Управленцы пытаются подорвать финансовую основу усиления гражданского общества. Создается социальный слой номенклатурных предпринимателей, успех бизнеса которых зависит от поддержки их со стороны администрации разного уровня. Им создается режим наибольшего благоприятствования для бизнеса (государственные заказы, кредиты, квоты на распределение тех благ, которыми распоряжается государственный аппарат, бесконтрольность деятельности и возможность в этих условиях нарушать различные нормативы, не платить налоги). Финансовые возможности этих предпринимателей используются только в направлении, одобренном государственными управленцами, от которых они зависят. Опекаемые управленцами предприниматели вытесняют с рынка свободных предпринимателей.

3. Для сохранения своей власти и поддержания независимости от общества государственные управленцы должны консолидироваться. В связи с этим необходимо принимать меры по устранению разделения властей, как по горизонтали, так и по вертикали. Это всегда осуществлялось посредством усиления власти главы государства, который расставлял верных ему людей, преданных корпоративным ценностям, на руководящие должности в правительстве, в судебной системе. Контроль за осуществлением выборов в представительные органы власти позволяет главе государства и правящей группе ввести своих представителей в законодательные органы и превратить их тем самым в органы имитации демократического представительства и республиканской формы правления. Им отводится роль регистраторов решений, принимаемых главой государства и его окружением.

Не раз в истории крушение огромных империй происходило в следствие раскола между управленцами центра и регионов. Для сохранения своей власти управленцы должны

поддерживать иерархическую систему управления страной, при которой руководство регионов являлось бы представителем управленческой элиты центра (назначалось главой государства), и не имело бы опоры среди местного населения.

4. Значительно ослабляет силу общности государственных управленцев внутренняя борьба, противоречия между личными, групповыми и общими интересами. Сплочению управленцев служит церковь или их партеобразное объединение. Они создают объединяющую идеологию, которая распространяется так же на массу населения. В современных условиях партеобразные объединения управленцев помогают им в расстановке кадров и в заполнении представительных органов людьми, выражающими интересы общности управленцев. Управленцы ориентируются на создание так называемой однопартийной политической системы, в которой господствует партеобразное объединение управленцев.

5. Очень важно для сохранения власти управленцев доминировать на информационном пространстве и поддерживать среди большинства членов общества нужное общественное мнение. С этой целью управленцы стараются взять под свой контроль основные каналы распространения информации среди массы населения. Это может осуществляться как через огосударствление СМИ, так и через подчинение их номенклатурным предпринимателям. Опорными идеями общности управленцев традиционно являются вождизм, патернализм, этатизм (иногда в форме великодержавия).

6. Отсутствие собственной финансовой базы заставляло когда-то европейских монархов просить деньги у богатых слоев общества и созывать парламенты. Управленцы не западных цивилизаций всегда имеют независимые источники финансирования. Деньги в государственный бюджет и лично управленцам, их объединениям (партеобразному объединению) поступают из национализированной экономики или от предприятий, находящихся под контролем государства и номенклатурных предпринимателей. Поддерживать экономическую самостоятельность общности государственных управленцев позволяет государственная собственность на землю и недра. В этом случае государственный бюджет получает прибыль в виде ренты. Государство становится самым крупным хозяйственным субъектом. Другие предприятия попадают в зависимость от государственных чиновников.

Кроме того, экономическая власть государственных управленцев поддерживается за счет регулирующей деятельности государства в хозяйственной сфере, которую управленцы пытаются всячески расширять. Частный сектор опутывается различными нормативами и попадает под контроль чиновников, которые осуществляют контроль за их соблюдением.

Описанные особенности интересов и поведения государственных управленцев не западных цивилизаций являются закономерными и не зависят от субъективного усмотрения отдельных представителей данной общности. Они действуют, конечно, как статистические закономерности в форме тенденции. Реализовать в России названные интересы управленцев становится все труднее. Страны Запада продолжают экспортировать в страну идеи свободы и демократии, которые укореняются в интеллектуальных слоях общества, среди молодежи и все больше рассматриваются как собственные национальные идеи. Класс предпринимателей возрастает численно и накапливает капитал, являющийся основой их самостоятельности. Представители крупного капитала, попавшие в последние годы под контроль государственных управленцев, готовы воспользоваться малейшими затруднениями и уничтожить всевластие общности государственных управленцев.

Указанные закономерные свойства интересов и поведения управленцев должны учитываться при построении прогнозов развития российского общества.

9. Отражение в позитивном праве конфликта между интересами общества и обособленных от него управленческих групп // www.denisov11-12.narod.ru

Выступление на конференции в Новосибирске в апреле 2008 г.

Еще К. Маркс отмечал, что бюрократия постоянно выдает свой частный и групповой интерес за государственный²⁶⁸. Занимая ключевое место в процессах правотворчества управленческие группы, составляющие государственный аппарат, имеют возможность закрепить свой интерес в нормах позитивного права. Конфликт интересов общества и управленцев становится очевидным только при формировании сильного гражданского общества, где возникают партии, представляющие это общество и заявляющие о своих планах правовой политики. Там, где общество слабое, управленцы успешно доказывают, что их интерес тождествен общественному. Проблема так же заключается в том, что само общество расколото на группы и не всегда ясно, интересы какой группы больше совпадают с общими.

Господство обособленных от общества управленческих групп, составляющих государственный аппарат, обеспечивается административной правовой системой²⁶⁹, которая противоположна гражданской правовой системе, реализующей интересы гражданского общества.

Конфликт общественных и управленческих интересов в позитивном праве можно проследить при регулировании основных сфер общественной жизни.

1. Правовое регулирование экономической жизни

Экономическое господство над обществом управленческих групп, составляющих государственный аппарат, обеспечивает закрепление в нормах позитивного права государственной собственности на средства производства. При этом государственная собственность отождествляется с народной. Возникает такое явление как власть-собственность. Оно типично для государств Востока. В так называемых социалистических государствах почти все блага принадлежали государству (классу государственной бюрократии). Частная собственность, обеспечивающая власть буржуазии, конкурирующей с бюрократией – устранялась. Государственный аппарат может расширяться и наращивать свои доходы через увеличение налоговой нагрузки на общество, посредством норм налогового права. При этом эти нормы принимаются по воле государственных управленцев, а не представителями общества через парламент. Перераспределение благ в пользу управленцев может осуществляться за счет правового регулирования денежного оборота. Обособленное от общества административное государство²⁷⁰ печатает чрезмерное количество не обеспеченных товаром бумажных ассигнаций, обесценивая накопления, которые делают люди.

Концентрация общественных богатств в руках управленцев позволяет осуществлять им патерналистскую опеку над населением страны, которая регулируется нормами трудового и социального права. Управленцы превращаются в благодетелей, а население в нищую массу, полностью зависимую от воли чиновников. Эта зависимость доводилась до крайности при отказе от денежного обращения и введения карточного распределения важнейших потребительских товаров.

Если частные собственники не уничтожаются управленцами, как это было в Советском государстве, то они ставятся в зависимость от них. Нормы административного законодательства предоставляют право должностным лицам давать разрешение на те или иные виды деятельности (регистрация предприятия, выдача лицензий, сертификатов), осуществлять контроль за предпринимателями, ликвидировать право на занятие предпринимательской деятельностью. Кроме власти над предпринимателями, такие нормы административного права дают возможность части управленцев получать незаконные доходы. Исследователи отмечают, что чем больше законы возлагают на государственные органы разрешительных или распределительных функций, тем более питательна почва для коррупции²⁷¹. В целом, при регулировании имущественных отношений управленческие группы стремятся к вытеснению норм гражданского права нормами административного права.

История неоднократно подтверждала, что государство, национализующее основные средства производства, является не эффективным предпринимателем. Государственные предприятия отличаются невысоким качеством производимых услуг и товаров, высокой себестоимостью производства, низкой рентабельностью и невосприимчивостью к достижениям научно-технического прогресса. Чрезмерное расширение прав государственного надзора за частными предпринимателями, под предлогом заботы о социальной справедливости, подавляет экономическую инициативу населения, мешает развитию экономики, обрекает общество на нищенское существование. Чрезмерная зарегулированность экономических отношений с помощью норм хозяйственного права приводит к диспропорциям в развитии экономики, росту ненужного,

²⁶⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 200.

²⁶⁹ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

²⁷⁰ Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

²⁷¹ Куликов В. Экономические основы демократизации общества // Российский экономический журнал. 1995. № 1. С. 106.

нерентабельного, неконкурентоспособного производства, повышению затрат на производство товара и цены его, снижению качества товара, росту дефицитов. Для быстрого экономического развития общества, наоборот, необходимо, чтобы нормы законодательства защищали права частных собственников, создавали условия для свободной реализации экономической инициативы в ходе предпринимательской деятельности. Это признано сегодня даже коммунистами России и Китая. В связи с этим, важнейшее значение для общества имеет развитие гражданского права. Конфликты между предпринимателями, производителями и потребителями товара должны разрешаться не административными, а независимыми судебными органами, не в рамках административного, а в рамках гражданско-процессуального права. Антимонопольное законодательство должно подавлять стремление крупных собственников (в том числе государства и государственных компаний) подчинить себе мелких и устранить свободу конкуренции. Конечно, трудовое законодательство должно защитить работника от работодателя. Необходимо найти грань, за которой государственный аппарат, призванный осуществлять ограничительные функции, предусмотренные правом, превращается в доминирующую группу общества и не допускать перехода этой грани.

2. Правовое регулирование политической жизни общества

Управленческие группы стремятся стать политически господствующими в обществе путем принятия норм права ограничивающих или вовсе запрещающих политические свободы граждан. С этой целью, в последнее столетие, они часто прибегали к чрезвычайному законодательству. С помощью норм государственного права аппарат государства препятствует объединению людей в партии, не допускает их к управлению государством путем выражения своего мнения (ограничения проведения собраний, митингов, демонстраций). Органы власти формируются сверху вниз на основе иерархии. Выборность органов власти не допускается или вводится такой порядок выборов, при котором аппарат государства в состоянии ими управлять. В этом случае представительные органы власти ставятся под контроль исполнительных органов и главы государства. Управленцы стараются не допустить действия принципа разделения властей. Исполнительные органы и глава государства пытаются превратить суд в репрессивный орган, помогающий им сохранять власть над обществом, устраняющий оппозиционные движения. Нормы государственного права в интересах управленцев подавляют местное самоуправление, заменяя его государственным управлением на местах.

Для свободного развития общества нужна конституция, ограничивающая произвол государственных управленцев, превращающая их из господствующего социального слоя в публичных (а не государевых) служащих, предоставляющих услуги гражданам и их объединениям. Конституция должна закреплять политические права и свободы граждан, являющиеся инструментом защиты всех иных прав. Наличие прав граждан формировать государственные органы позволяет разделить государственный аппарат на две части. Законодательные органы формируются из представителей общества, а не из бюрократии. Парламент в законах выражает волю общества и осуществляет политический контроль за исполнительными органами власти (бюрократией). Законы должны поддерживать независимость средств массовой информации (СМИ) от государства. Только свободные СМИ могут осуществлять общественный контроль за бюрократией. Конституция должна поддерживать разделение властей по горизонтали и по вертикали. Общество нуждается в независимом суде, охраняющем его права. Конституция и нормы муниципального права должны гарантировать обществу возможность самостоятельно решать дела местного значения.

В XX веке управленческие группы через главу государства октроировали конституционные акты, которые извращали саму суть конституции, не ограничивали, а закрепляли власть обособленных управленческих групп или делали видимость ограничения их власти. Сегодня управленческие группы умело нейтрализуют нормы конституций, превращая их в фикцию²⁷².

3. Регулирование идеологической сферы жизни.

Желание удержать под своим контролем общественное сознание заставляет управленческие группы использовать нормы позитивного права для регулирования духовной жизни общества. Подчас, население принуждается исповедовать какую-либо религию или идеологию, которая объявляется государственной. Нормы права закрепляют этатистские ценности, требуют от человека жертв во имя каких-то великих целей. Церковь или партеобразное объединение бюрократии (квазипартия), вырабатывающая идеологию, соединяются с государственным аппаратом. Отступление от веры может наказываться в уголовном порядке. Очень часто управленческие группы ограничивают права граждан на получение информации о жизни общества, вводят цензуру для средств массовой информации. Управленцы стремятся подчинить систему организаций, осуществляющих образовательную, культурную и коммуникативную деятельность нормам административного права. В этом случае, названные субъекты превращаются в государственные пропагандистские учреждения, беспрекословно выполняющие команды из соответствующих министерств.

Саморазвитие общества требует свободы распространения идей посредством закрепления свободы слова, свободы средств массовой информации, свободы вероисповедания, свободного допуска к ценностям мировой культуры. Нормы права должны закреплять верховенство прав человека и обязанность государства служить этому человеку. Учреждения образования, культуры, средства массовой информации как субъекты

²⁷² Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

гражданского общества должны оставаться независимыми от государства и подчиняться действию норм гражданского права.

4. Конфликт интересов в иных вопросах правового регулирования.

Поскольку управленческие группы расширяют свои властные полномочия, действуя от имени государства, то они стремятся делать акцент на расширение поля правового регулирования норм **публичного права**, сводя к минимуму поле действия частного права²⁷³. Управленцы пытаются на основе использования административного метода регулирования иерархизировать все общественные отношения.

Для свободного общества требуется первостепенное развитие частного права с его методом равенства и решения противоречий на основе договора. Публичное право должно развиваться по остаточному принципу. Те общественные проблемы, которые невозможно решить с помощью норм частного права передаются для решения с помощью норм публичного права.

Общество, его члены с помощью норм позитивного права пытаются обеспечить поддержку государства субъективных **прав человека** и гражданина. На государство, его органы и должностных лиц налагаются обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ 1993 г.). Идея правового государства требует строгого ограничения полномочий государства, в частности с помощью установления запретов.

Управленцы, наоборот, пытаются использовать вводимые ими нормы позитивного права для того, чтобы заставить членов общества жить в строго установленных для них рамках. Поэтому нормы права, обращенные к населению, в основном носят запрещающий и обязывающий характер. На первое место среди отраслей права выдвигается уголовное право. Если общество оказывает широкое сопротивление управленцам, то нормы законов становятся орудиями осуществления массовых репрессий. Вместе с тем для себя управленцы оставляют свободу действий. При этом, чем выше должность лица, тем больше свободы ему предоставляется. Поведение главы государства может вообще ни как не регулироваться. По умолчанию ему дозволяется все.

Расширение власти управленческих групп общества может достигаться с помощью применения общедозволительного **типа правового регулирования** в отношении государства, его органов и должностных лиц. Поведение граждан управленцы стремятся урегулировать с помощью разрешительного типа правового регулирования. Таким путем общество ставится на службу государственному аппарату, лицам в него входящим. Интересы свободного развития общества требуют поменять полюса. В рамках реализации идеи правового государства, к государству и его аппарату предлагается применять разрешительный тип правового регулирования, а к членам гражданского общества – общедозволительный тип регулирования. Это позволяет обществу превратить государство в послушный инструмент реализации своих интересов, организацию по оказанию услуг.

Стремясь поставить жизнь общества под свой контроль, управленцы широко вводят в процесс правового регулирования стадию **правоприменения**. Общество заинтересовано в самостоятельной и непосредственной реализации норм права. Уточнение их может производиться в рамках договора. Оно стремится вводить стадию государственного правоприменения лишь в тех крайних случаях, когда решить проблему иным способом не представляется возможным. Государственным правоприменителем должен быть преимущественно независимый и беспристрастный судья, а не представитель администрации. Даже в этом случае, делается попытка заменить государственного правоприменителя общественным, например, вместо государственного судьи обратиться к третейскому или решить конфликт в рамках общественной саморегулирующейся корпорации.

Конфликт между интересами общества и интересами аппарата государственного управления может проявляться не только в содержании норм позитивного права, но и в их **форме**. Реализация интересов управленцев подчас связана с изданием декларативных норм законов, имеющих идеологическое значение. В этом случае, реальные общественные отношения регулируются с помощью норм, содержащихся в многочисленных подзаконных актах, исходящих от разных государственных органов и обеспечивающих интересы групп управленцев, составляющих их аппарат. Для сокрытия реализации своих интересов, нормы их отражающие помещаются в секретные нормативные акты. Удобной для управленцев формой позитивного права является неписаный административный правовой обычай и административный прецедент. В этом случае нормы, действующие внутри управленческой корпорации, хорошо известны самим управленцам и остаются недоступными для граждан. Более того, неписаную норму затруднительно обжаловать в суде. В условиях культа личности вождя основным источником права становится политическая доктрина, высказанная диктатором.

Различие интересов общества и управленцев может наблюдаться в технике изложения правовых норм в писаных актах. Управленцы получают большую свободу действий при не ясном изложении норм права в статьях законодательства. Это позволяет им с учетом собственных интересов толковать норму права, поднимает их роль в правовом регулировании. Общество заинтересовано в том, чтобы законодательство было предельно ясно и не допускало осмотра управленцев.

²⁷³ Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному началу в праве // Частное и публичное в праве: Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 29-30 марта 2002. Челябинск: Издательство ЮурГУ, 2002. С. 6-11.

Интересы общества в области оформления норм права связаны с необходимостью перенесения правового регулирования из административных органов в органы политические. Обществу выгодно закрепить основные правовые принципы в писаной конституции и на их основе, с помощью парламента издавать законы. Подзаконные акты, издаваемые исполнительными органами, должны строго соответствовать законам. Вся правотворческая и правоприменительная деятельность исполнительных органов должна документироваться. Это позволяет обществу осуществлять за ней контроль и обжаловать незаконные решения.

Конфликт между обществом и управленческими группами может возникнуть по вопросу об объеме общественных отношений, которые должны стать предметом правового регулирования. Управленцы, подчас, стремятся тотально зарегулировать всю жизнь населения, обеспечив тем самым себе право осуществлять контроль не только за поведением, но и за мыслями людей. С помощью права они пытаются вмешиваться во все потаенные уголки человеческой жизни, отказывать человеку в праве на личную жизнь²⁷⁴. Вместе с тем, для себя управленцы оставляют максимальную свободу действий, не урегулированную нормами права. Сфера произвола в бюрократических государствах, отмечает К. Маркс, увеличивается по мере продвижения к вершине власти²⁷⁵.

Общество заинтересовано в саморазвитии без участия государственного аппарата. Право ему необходимо лишь тогда, когда члены общества не в состоянии решить свои проблемы с помощью иных социальных норм (морали, корпоративных норм, устоявшихся обычаев). Одновременно, гражданское общество пытается ограничить всю деятельность государственного аппарата с помощью норм права, реализуя концепцию правового государства.

Само понимание права может иметь функциональное значение. Для управленцев выгодно понимание права как системы норм, отражающих волю властного суверена, за которым на деле стоит государственный аппарат. Общество требует понимать под правом лишь те нормы исходящие от государства, которые соответствуют принципам естественного права, поскольку содержание этих принципов формулируется самим гражданским обществом.

В XX веке получила широкое распространение идея великого мобилизационного значения управленческих групп, оправдывающая правовое закрепление государственной собственности на основные средства производства, ограничение конституционных прав граждан и установление диктаторских форм правления. Веками управленческие группы мешали развитию своих обществ, консервируя действие обычного и религиозного права, закрепляющего патерналистские отношения между государством и населением. Сегодня они требуют еще большего расширения своих прав над обществом, чтобы рывком подтянуть его до уровня развитых стран мира. Но при этом, общество может так и остаться в роли «ребенка», который нуждается в опеке со стороны государства, в ограничении его дееспособности. М. Вебер отмечал, что Бисмарк много сделавший для укрепления Германии, пытавшийся проводить патерналистскую политику, оставил после себя нацию потерявшую политическую волю, привыкшую к тому, что политическая элита решит за нее все проблемы страны²⁷⁶. Часть общества, не способного к самостоятельной, активной жизни, вполне устраивает правовое закрепление патерналистских отношений между господством и населением. Но прогресс общества связан не с закреплением в праве интересов пассивной его части, а с предоставлением правовой свободы для реализации своего потенциала активной части общества, которая может составлять его меньшинство. Именно это меньшинство, пользуясь правовыми свободами, может обеспечить свое благосостояние и одновременно, процветание всей страны.

Россия относится к числу стран, где роль государственного управленческого аппарата традиционно высока. Наша задача на ближайшее будущее заключается в том, чтобы научиться отличать закрепление в праве групповых интересов управленцев от интересов гражданского общества.

²⁷⁴ Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 302.

²⁷⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 27.

²⁷⁶ Вебер М. Политические работы (1895 - 1919). М.: Праксис, 2003. С. 120-125.

10. Проведение административных реформ в административных государствах

// Административная реформа: проблемы развития и совершенствования. Труды. № 2. 2006. М.: Институт Государства и права АН РФ. 2006. С. 133-141.

С. 133

Административным автор называет государство, в котором доминирующее положение занимает общность управленцев, составляющая аппарат этого государства. Здесь, в силу слабости гражданского общества, должностные лица и служащие государства значительно обособляются от него, составляют единую общность (администрацию), имеющую собственные групповые интересы, которые реализует через органы государства и правовую систему²⁷⁸. А.В. Оболонский отмечает наличие кастового интереса у администрации, в условиях отчуждения ее от общества²⁷⁹.

Административное государство противопоставляется типам государства, где управленцы, входящие в его аппарат, зависимы от иных социальных групп (например, частных собственников), составляющих гражданское общество и вынуждены реализовать их интересы. Действующий здесь механизм реализации интересов групп общества описан в любом учебнике политологии или государственного права. Группы гражданского общества выбирают из своего состава политиков (главу государства, депутатов парламента, членов правительства в парламентских республиках), которые осуществляют контроль над профессиональной бюрократией (администрацией).

С. 134

Административные реформы, касающиеся исполнительной ветви власти, проводимые в административных государствах имеют качественное своеобразие, которое необходимо учитывать при планировании этих реформ, их проведении и изучении.

Административное государство, отчужденное от общества, вынуждено проводить двойственную политику. Оно официально провозглашает одни цели и задачи, учитывающие интересы населения, а на деле реализует совершенно другие, нацеленные на реализацию интересов администрации²⁸⁰. Управленцы здесь перехватывают инициативы слабого гражданского общества и реализует их в нужном для себя направлении.

Администрация часто провозглашает грандиозные цели административной реформы. При отсутствии гражданского общества, ни кто не несет ответственности за их невыполнение. Через какой-то промежуток времени все забывают о проводившейся реформе и, когда начинается новая компания, те же цели, те же лозунги выдвигаются как новые и с таким же результатом в их выполнении. Вечно новыми целями административных реформ являются: обеспечение эффективности работы государственного аппарата, его оптимизация, сокращение, устранение дублирующих функций, борьба с бюрократизмом и коррупцией. Эти цели, обычно, декларируются сегодня каждым новым главой государства, который играет на противоречиях между обществом и аппаратом государства, пытаясь заслужить себе любовь публики. А.В. Оболонский отмечает, что не упускали случая покритиковать среднее и низшее чиновничество даже управленческие элиты царской России, что позволяло им «хотя бы частично снять с себя ответственность за те или иные непопулярные действия или продемонстрировать столь несложным способом свою «солидарность с народом»²⁸¹.

Многие декларируемые цели проведения административной реформы администрация реализовать не в состоянии, поскольку они вступают в противоречие с законами ее существования. Так, Петр I мечтал о формировании аппарата государства из образованных людей, но вынужден был держать около себя лично преданного А. Меншикова, который по свидетельству В.О. Ключевского с трудом рисовал буквы своей фамилии, и князя М. Долгорукого, не умевшего писать²⁸². Указы Александра I о введении прямой зависимости приема на службу и получения чина от наличия соответствующего общего и профессионального образования встретили мощное сопротивление дворянства и не были реализованы²⁸³. В.О. Ключевский писал о плане М.М.

²⁷⁷ Кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права Екатеринбургского гуманитарного университета.

²⁷⁸ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный ун-тет, 2005.

²⁷⁹ Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 17-18.

²⁸⁰ Денисов С.А. Противоречивость правовой политики государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 2. С. 17-30

²⁸¹ Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 3.

²⁸² Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 2-х кн. Кн. 2. Минск: Харвест; М.: АСТ, 2000. С. 461.

²⁸³ Кодан С.В. Развитие и организационно-правовое оформление института государственной службы в дореволюционной России // Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Вып. 1. Екатеринбург, 2005. С. 127.

Сперанского перестроить государственный аппарат, что он «не мог быть осуществлен в полном объеме, ибо несколько не был рассчитан на наличные политические средства страны»²⁸⁴.

Идея подбора кадров государственных служащих на основе принципа меритократии не увядает и сегодня²⁸⁵. Но эта задача не согласуется с традиционным для административного государства принципом формирования государственного аппарата из лиц лично преданных руководителю подразделения, преданных корпоративным ценностям (политическая лояльность). Поэтому декларируемая цель оказывается не реализованной из столетия в столетие.

С начала XX века типичной целью административных реформ объявляется демократизация государственного аппарата. Но Д.Д. Цабрия верно замечал, что административная система, постоянно воспроизводящая «грандиозные словесные декларации о демократии», не может осуществить демократическую реформу. Это означало бы смерть системы, потерю ею власти, ее самоубийство²⁸⁶.

Популярным лозунгом административных преобразований в советском государстве являлся лозунг борьбы с бюрократизмом²⁸⁷. Принимаемые органами власти резолюции признавали в качестве самокритики наличие бюрократизма в аппарате управления и требовали его полного искоренения²⁸⁸. Идею борьбы с бюрократизмом успешно использовал И.В. Сталин для устранения собственных политических противников, для создания послушного его воле аппарата государства, готового беспрекословно выполнять самые бесчеловечные приказы вождя.

Административное государство создало хорошо отработанный механизм нейтрализации не выгодных управленческим группам решений, принятых в ходе административных реформ. Общие принципы, закрепленные в законах сводятся на нет с помощью введения исключений из общих правил. Согласно указа Александра I от 6 августа 1809 г., для производства в чин коллежского асессора и статского советника требовалось помимо выслуги лет свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена. Как известно, после этого указа министры ринулись с просьбами к царю об исключении их министерств из общего правила, поскольку в их ведомстве практический опыт важнее теоретических знаний. Вскоре, исключения из указа стали правилом²⁸⁹. Российское законодательство с 1995 г. ввело принцип конкурсного замещения должностей на государственной гражданской службе. Но наличие множества исключений из этого правила, технология проведения конкурсов позволяет, как и прежде, набирать аппарат государства не из более квалифицированных и образованных, а из более преданных начальству людей.

О реальных целях начала административных реформ в административных государствах можно только догадываться. В первую очередь, каждый руководитель заинтересован в создании послушного и эффективно выполняющего их распоряжения аппарата. Эффективность административной системы понимается только как проходимость сигнала от высшего руководства до местного управления и достигается она через создание вертикали власти²⁹⁰. «Анализ принятых субъектами Федерации Уральского федерального округа программ и планов реформирования государственной службы показывает, что нередко они ориентированы на повышение эффективности исполнения служащими внутриаппаратных функций, а не на кардинальное изменение внешней среды»²⁹¹.

Под лозунгом борьбы за рост эффективности аппарата управления реализуются задачи устранения из него не лояльных руководителю подразделения людей. Например, в 2004 г. в России, в рамках административной реформы, Президент РФ отправил в отставку Правительство, доставшееся ему по наследству от прежнего главы государства. Новый губернатор Калининградской области в 2005 г. в рамках административной реформы сформировал вместо администрации области Правительство, таким образом, избавившись от аппарата, оставшегося от прежнего губернатора²⁹².

Административное государство не может быть правовым. Здесь не закон, а «кадры решают все». Поэтому всякая административная реформа неизбежно выливается в перестановку лиц. Кадровая чехарда, - писал о советской административной системе Д.Д. Цабрия – является для нее естественным состоянием²⁹³. Очень часто в ходе кадровых чисток место профессионалов занимают менее квалифицированные, но более послушные лица. Это обуславливается тем, что в не правовом государстве государственные служащие часто

²⁸⁴ Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 2-х кн. Кн. 2. Минск: Харвест; М.: АСТ, 2000. С. 934.

²⁸⁵ Государственная служба (комплексный подход). Учебное пособие. М.: Дело, 1999. С. 311-312.

²⁸⁶ Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература, 1990. С. 48-49.

²⁸⁷ Борисов В.К. Демократизация общества и преодоление бюрократизма. М.: Изд-во Московского университета, 1990; Комаров Е.И. Бюрократизм на суд гласности. М., 1989; Рудинский Ф.М. Бюрократизм и проблемы его искоренения // Советское государство и право. 1984. № 5. С. 35-42.

²⁸⁸ Медведев Р. О Сталине и сталинизме // Знамя. 1989. Январь. С. 181.

²⁸⁹ Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 11.

²⁹⁰ Лоскутов В.А. Возможна ли в России реформа государственной службы? // Чиновник. 2004. № 1. С. 47.

²⁹¹ Макурин А. Реформа государственной службы в субъектах Федерации Уральского федерального округа: проблемы и пути решения // Чиновник. 2004. № 1. С. 18.

²⁹² Иванов С. Георгий Боос начал с административной реформы // Коммерсантъ. 2005. № 184. С. 2.

²⁹³ Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература, 1990. С. 47.

выполняют поручения руководителей, не закрепленные в официальных нормативных актах, связанные с незаконным удержанием власти конкретными людьми или группами.

Назначение нового руководителя подразделения, осуществляемое в рамках административной реформы, может сопровождаться сменой названия этого подразделения. Это является поводом для увольнения прежних сотрудников и переназначения на старые должности только тех, кто лично устраивает нового начальника. Подчиненные должны знать, кому они обязаны сохранением своей должности. Избавиться от негодных руководитель может в ходе аттестационной кампании, сопровождающей административную реформу. При этом руководитель подразделения действует через назначенную им аттестационную комиссию, снимает с себя ответственность за увольнение сотрудников и подводит под это увольнение основания, которые выглядят вполне объективно.

Принцип службы не государству, а конкретному начальнику может усилиться в ходе проводимой сегодня реформы государственной службы, поскольку предлагается увеличить долю премий в общей сумме оплаты труда государственного служащего²⁹⁴, при том, что оценка его деятельности производится начальником по субъективным критериям.

Всем известны противоречия, которые возникают в борьбе за расширение своих полномочий, между вертикально расположенными звеньями администрации. Руководители, как правило, стремятся к централизации системы управления. Подчиненные – к децентрализации. В этих условиях, реализация поставленных административной элитой целей административной реформы может саботироваться подчиненными. Административная реформа сводится к имитации бурной административной деятельности, созданию комиссий, бумаготворчеству. Чиновники пересаживаются из одного кресла в другое, меняются названия подразделений и таблички на кабинетах. Сегодня отмечается, что «многие субъекты Федерации свели реформу государственной службы субъекта лишь к ее организационно-правовому обеспечению»²⁹⁵.

В ходе уже проведенных в России мероприятий осуществлена централизация государственного управления страной, выстроена так называемая «вертикаль власти». Главы регионов из представителей общества превращены в представителей Президента в регионах. Под лозунгом создания единой, целостной системы, государственная служба в субъектах Федерации выведена из их исключительного ведения и попала под правовое регулирование центра²⁹⁶. ФЗ № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ»²⁹⁷ признал утратившим силу п. 3 ст. 2 ФЗ № 119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ»²⁹⁸.

При анализе административных реформ, необходимо иметь в виду конфликты интересов внутри администрации, постоянное стремление входящих в нее групп перетянуть на себя властные полномочия за счет ограничения полномочий других. Эту борьбу групп управленцев за расширение своей власти Г. Гордон называет «бюрократическим империализмом»²⁹⁹. От административной реформы выигрывает в первую очередь то подразделение администрации, которое осуществляет эту реформу. Оно (его руководитель) приобретает дополнительные властные полномочия, осваивает денежные средства, выделенные на реформу³⁰⁰. Для подразделения, вставшего во главе реформы, реформирование становится смыслом всей деятельности и оно заинтересовано в том, чтобы этот процесс не прекращался. При осуществлении административной реформы неизбежно формируются новые аппаратные структуры (специальные ведомства, комиссии), появляются новые административные функции, возникают заказы на разработку новых правовых актов, программ и планов их осуществления создающих работу управленцам. Бумажная волна, связанная с реформой из центра растекается по всем провинциям. Исследователи отмечают, что большая часть законов о гражданской службе, принятых в виде кодексов Кировской, Орловской области, Коми-Пермяцкого автономного округа и г. Москвы попросту дублируют ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»³⁰¹. Все это обеспечивает действие закона Паркинсона³⁰² и рост аппарата управления.

Чаще всего реформируемые подразделения (их сотрудники) проявляют недовольство реформами. Но и они могут извлечь из них определенную личную выгоду. Отдельные лица в ходе реформы могут получить шанс для карьерного роста. Отмечалось, что в следствие реформ аппарата управления при М.С. Горбачеве, осуществляющихся под лозунгом «обеспечить приток свежих сил»³⁰³ повсеместно вторые лица аппарата

²⁹⁴ Савченко С.Д. Система государственной службы РФ: Проблемы реформирования и развития // Чиновник. 2004. № 1. С. 16.

²⁹⁵ Макурин А. Реформа государственной службы в субъектах Федерации Уральского федерального округа: проблемы и пути решения // Чиновник. 2004. № 1. С. 20.

²⁹⁶ Гусев А.В. Некоторые актуальные проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации // Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Вып. 1. Екатеринбург, 2005. С. 77.

²⁹⁷ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2036.

²⁹⁸ СЗ РФ 1995. № 31. Ст. 2990.

²⁹⁹ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. P. 61.

³⁰⁰ Вардуль Н. Белый дом обновляет административную реформу // Коммерсантъ. 2005. 22 сентября. С. 2.

³⁰¹ Гусев А.В. Некоторые актуальные проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации // Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Вып. 1. Екатеринбург, 2005. С. 76-77.

³⁰² Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона: Сборник. М.: Прогресс, 1989.

³⁰³ Материалы пленума ЦК КПСС. М.: Политиздат, 1987. С. 41

заняли должности первых. Смена названий подразделений в ходе реформ, передел полномочий между ведомствами, кадровые перестановки делают аппарат безответственным перед обществом. Одно учреждение, которое теряет прежние функции, уже за них не отвечает. Другое учреждение, которому функции передаются, еще за них не отвечает. Новый руководитель подразделения часто отказывается выполнять обязательства, принятые прежним руководителем. Затягивание в решении дел, отказ от своих прежних обязательств, неразбериха позволяют увеличить коррупционные требования чиновников, принимать решения в пользу отдельных лоббистов. Сегодня, чиновники высшего ранга отмечают, что новая структура Правительства привела к пробуксовыванию процесса принятия решений и в целом реформа слишком дорого обходится стране³⁰⁴.

Обособленный от общества аппарат живет своей жизнью, которая характеризуется циклическими изменениями. Постепенный рост аппарата сменяется его сокращением, постепенное нарастание дублирования выполнения одних и тех же функций, возникающее в ходе борьбы за расширение полномочий различными подразделениями аппарата, сменяется его упрощением. Прозорливые руководители, зная об этой цикличности развития, стараются раздуть штаты, для того, чтобы потом было что сокращать. Часто аппарат административного государства сравнивают с чудовищем (левиафаном) имеющим множество щупальцев³⁰⁵. Следует добавить, что на месте отрубленных или добровольно отброшенных щупальцев у этого организма быстро отрастают новые. Так, в итоге длительных административных реформ в России 90-х годов XX в. государственный аппарат увеличился, а не уменьшился³⁰⁶. Борьба с привилегиями, о которых много говорил первый Президент России, закончилась тем, что управленческие элиты приобрели колоссальные состояния.

В ходе административных реформ, государственные служащие могут добиться роста своих привилегий. В конце XIX в. возникла идея отменить Табель о рангах, заменив карьерный стимул денежным. Зарплата чиновников была увеличена в два раза, после чего, все забыли, для чего это делалось³⁰⁷. Зарплата государственных служащих постоянно повышается под предлогом борьбы с коррупцией³⁰⁸. Но в условиях не прозрачности деятельности аппарата эти меры не приводят к декларируемым результатам. Сегодня говорят о необходимости увеличить оплату труда государственных служащих в 3-5 раз³⁰⁹.

Административные реформы, проводимые вне контроля гражданского общества, отличаются своей противоречивостью. Так, сегодня, одни директивы требуют сокращения свободы усмотрения должностных лиц, подчинения их деятельности строгим регламентам, а другие ставят цель расширения этой свободы для реализации творческого потенциала чиновников при выполнении поставленных целей³¹⁰. Президент России сегодня постоянно говорит о выведении государства из сфер экономики³¹¹. На деле оно разными окольными путями усиливает свое присутствие в этой сфере. В регионах вообще, под предлогом реформ, пытаются восстановить тотальный контроль государства над всеми общественными процессами³¹². Декларации о движении к информационной открытости³¹³ сочетаются с ограничением свободы средств массовой информации и судебным принуждением ведомств сообщать гражданам о своей работе³¹⁴.

Очевидно, что поставленные сегодня цели административной реформы могут быть выполнены только в условиях проведения политической реформы, направленной на демократизацию государства, усилению роли гражданского общества. Она должна быть связана с обеспечением свободы средств массовой информации в стране, с прекращением использования государственного аппарата для подавления демократической оппозиции и создания привилегий для отдельных политических объединений. Это позволит восстановить разделение властей в стране, поставить администрацию под контроль представительных органов власти. Административные реформы должны проводиться политиками, представляющими свободное гражданское общество, а не самой администрацией.

³⁰⁴ Вардоль Н. Белый дом обновляет административную реформу // Коммерсантъ. 2005. 22 сентября. С. 2.

³⁰⁵ Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература, 1990. С. 54-55.

³⁰⁶ Макурин А. Реформа государственной службы в субъектах Федерации Уральского федерального округа: проблемы и пути решения // Чиновник. 2004. № 1. С. 19.

³⁰⁷ Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 16-17.

³⁰⁸ Чиновник. 2004. № 6. С. 5.

³⁰⁹ Филипченко А.В. Новая роль государственной службы Ханты-Мансийского автономного округа в системе государственной службы России // Чиновник. 2004. № 1. С. 9, 11.

³¹⁰ Там же. С. 11.

³¹¹ Чиновник. 2004. № 6. С. 4-5.

³¹² Коков В. Реформа исполнительной власти в Кабардино-Балкарии // Российская Федерация сегодня. 2005. № 16. С. 22.

³¹³ Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19.

³¹⁴ Маракулин Д. Правительство попало в сеть // Коммерсантъ. 2005. № 197. С. 3.

С.А. Денисов Кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права Екатеринбургского гуманитарного университета

Проведение административных реформ в административных государствах

(обзор выступления для журнала «Государство и право»)

При слабости гражданского общества, административные реформы осуществляются самой администрацией. В этом случае провозглашаемые цели и задачи реформы выполняют, в основном, пропагандистские функции, на деле не реализуются. В ходе реформы представители администрации реализуют свои личные и групповые интересы. Это показывает практика не раз проводимых в России за последние столетия административных реформ.

Под предлогом наращивания эффективности деятельности аппарата, руководители всех подразделений пытаются сделать аппарат более послушным своей воле, превратить его в инструмент своей личной власти над обществом. На все должности ставятся люди лично преданные руководству, осуществляющему реформы. При этом исполнительные органы остаются отчужденными от общества и его нужд.

В рамках движения к оптимизации аппарата управления (ликвидация одних структур и создание на их месте других), руководители подразделений избавляются от сотрудников, не проявляющих достаточной лояльности по отношению к ним, между подразделениями ведется борьба за передел властных полномочий в свою пользу. Особенно набирает административный вес тот, кто возглавляет весь процесс реформирования. Сокращение аппарата управления обычно выставляется как главное достижение реформы. Но без сокращения функций органов власти, оно приводит к ухудшению качества работы и после окончания кампании реформ, размеры аппарата быстро восстанавливаются.

Для отдельных лиц административная реформа дает шанс карьерного роста. Смена названий подразделений в ходе реформ, передел полномочий, кадровые перестановки делают аппарат безответственным перед обществом. Затягивание в решении дел, неразбериха позволяют увеличить коррупционные требования чиновников, принимать решения в пользу отдельных лоббистов.

Под предлогом профилактики коррупции и при сокращении кадров, обычно, повышается заработная плата аппарата управления, возрастают его привилегии.

Принятые в ходе административной реформы общественно полезные меры обычно, вскоре, нейтрализуются аппаратом управления. Сокращенный аппарат восстанавливается, принятые нормативные акты игнорируются на практике. Из установленных общих правил делается масса исключений, которые превращают сами правила в исключения.

Осуществление процесса административных реформ может приводить к росту аппарата управления, осуществляющему реформы и увеличению расходов из бюджета на его содержание, подготовку и внедрение новых нормативных документов. Руководители реформ заинтересованы в том, чтобы они не прекращались никогда.

Административные реформы могут быть продуктивными для общества, только если они осуществляются политиками, представляющими интересы этого общества и под его надзором. Но для этого необходимо, чтобы в стране была политическая конкуренция между различными политическими силами. Реформы, проводимые одной партией должны конкурировать с предложениями другой. Независимые от государства средства массовой информации должны подвергать критике каждый реформаторский шаг и результаты реформ. Итогом неудачных реформ должна стать смена главы государства и правящей партии. При отсутствии этих условий, такие цели административной реформы как демократизация аппарата управления (рост прозрачности его деятельности), сокращение его функций, уменьшение коррупции будут оставаться только пропагандистскими лозунгами.

Как известно из истории России при отсутствии демократии, любой результат политики правящей группы может быть объявлен грандиозной победой. Но в этом случае страна обречена содержать не эффективный для общества, паразитический государственный аппарат, мешающий развитию.

11. Какое право должны изучать юристы в учебном курсе «Конституционное право России»?

// Актуальные проблемы преподавания конституционного и муниципального права: Материалы Всероссийского научно-практического семинара. М.: Российская академия правосудия, 2008.

С. 55

Уже два десятилетия Россия пытается свернуть со своего традиционного пути авторитаризма и построить гражданское общество, демократическое и правовое государство. Однако результаты этих попыток еще далеки от поставленных целей. Даже научное правосознание все еще сохраняет черты свойственные для прежнего авторитарного общества. Авторы учебников по конституционному праву России, иногда, продолжают предлагать студентам знания только об официальном конституционном праве страны, пересказывая Конституцию РФ и толкуя ее нормы. Часто авторы курса слепо следуют за правотворцом, подают нормы Конституции РФ в виде идеологических текстов, призванных не регулировать отношения, а осуществлять пропаганду достижений правящей группы. Такие подходы нацелены на формирование правосознания подданного, а не гражданина своей страны.

Для построения гражданского общества, формирования правосознания гражданина, распространения идей свободы нужны другие подходы преподавания конституционного права России.

1. В основе конституционного правосознания студента юриста, который должен стать не подданным, а гражданином своей страны должно лежать не позитивное, а естественное право. Предлагается разделять естественное право на объективное и субъективное. Первое – это совокупность норм и принципов, отражающих объективные потребности общества в урегулировании основ общественной жизни. С точки зрения диалектики эти объективные потребности изменяются в ходе развития общества. Они не могут быть одинаковыми для развитых стран с устоявшимися демократическими традициями и для развивающихся стран, где конституционное право только формируется. Выявление принципов объективного естественного конституционного права является труднейшей научной проблемой, которая стоит перед учеными юристами. Справиться с ней можно только на основе знаний в области

С. 56

социологии, политологии, экономики, этики, культурологии, истории, философии. Одни считают, что правовой прогресс связан с развитием идей свободы, равенства, гуманизма³¹⁵. Другие доказывают, что право России должно закрепить традиционные для страны ценности от которых она не должна ни при каких условиях отказываться³¹⁶. Студентов необходимо знакомить с путями решения этой проблемы, вовлекать их в ее решение. Но для этого им необходимо получить базовое гуманитарное образование, нацеленное на формирование у них представлений о потребностях общества, которые должны лежать в основе объективного естественного права.

Субъективное естественное конституционное право представляет собой культурное наследие мировой правовой мысли. Это субъективные представления о конституционных правовых идеалах, к которым сегодня, безусловно, относятся принципы свободы, гуманизма, равенства, справедливости. Другими словами, конституционное право нельзя оторвать от философии права. Очевидно, при изложении принципов субъективного естественного права следует обращаться к международному праву, к нормам и декларациям появившимся в странах, шедших в авангарде мирового процесса развития конституционализма (Великая хартия вольности, Конституция США, Декларация прав человека Франции, Конституция Франции 1791 г.). Конечно следует обращаться к идеям великих мыслителей прошлого, которые не нашли отражения в конституционных документах. Сюда, например, следует отнести идею о праве народов свергнуть тирана. Это право не раз было реализовано в революциях прошлого, а в наши дни в «бархатных революциях» в Филлипинах, Чехословакии, Грузии, на Украине. Не исключено, что правящие группы в России вынудят народ так же прибегнуть к реализации этого права.

В ходе изучения курса конституционного права России у студентов должно сформироваться свое представление о правовых идеалах. Это представление не может быть навязано и не должно навязываться. Оно может появиться в результате диалога между студентами и преподавателем, при обсуждении разных точек зрения в ходе семинарских занятий. Особо острые проблемы, привлекающие внимание студентов, могут быть обсуждены и в ходе лекций. Только такой подход приводит к формированию личности, а не марионетки, готовой послушно исполнять чью-то волю. Немов Р.С. отмечает: «... отсутствие единственного и однозначного мировоззренческого ориентира побуждает юношей и девушек самостоятельно думать и принимать решения. Это способствует их ускоренному развитию и превращению в зрелых личностей, обладающих независимостью суждений, внутренней свободой, имеющих

С. 57

³¹⁵ Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. Екатеринбург, 1996.

³¹⁶ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ. 1993.

собственную точку зрения и готовых ее отстаивать»³¹⁷. Свободная личность, способна с помощью развитого правосознания, — писал И.А. Ильин, — разобраться «где начинается и где кончается право и где возникает произвол», ... «где надлежит признать и повиноваться, а где надлежит противопоставить произволу и грубой силе всю мощь правомерного и до героизма последовательного непокорства»³¹⁸. Сам дух свободы, без которого не может быть конституционного строя в стране, в том числе, рождается в духе страны. Не зря демократические движения во многих странах мира были инициированы студенческой молодежью.

Необходимо иметь в виду, что субъективные представления о должном могут не отражать объективных потребностей общественного развития в области правового регулирования. В этом случае нормы субъективного естественного конституционного права будут расходиться с нормами объективного естественного права.

2. Безусловно, основным компонентом учебного курса должны оставаться сведения об официальном позитивном конституционном праве страны. Это знания о нормах Конституции РФ и законов. Как отмечает С.С. Алексеев, наша Конституция имеет традиционные для советской конституционной культуры черты идеологического документа³¹⁹. Подчас ее статьи вместо обязываний имеют характер утверждений. Ст. 1 Конституции утверждает, что Россия уже стала демократическим правовым государством. Ст. 80 Конституции РФ декларирует, что Президент страны является гарантом прав и свобод человека. Необходимо переводить эти идеологические формулы на правовой язык, а именно, следует читать, что Россия должна быть правовым и демократическим государством. Президент должен создавать гарантии для реализации прав и свобод граждан, а не искать путей их ограничения. Пока, ни то, ни другое требование в жизнь не реализуется.

Нормы официального позитивного права необходимо сравнивать с нормами и принципами естественного права. Подобные сравнения неизбежно оказываются не в пользу позитивного права, так как человеческие идеалы всегда идут впереди человеческой практики. Очевидно, что российская Конституция не в полной мере обеспечивает закрепление принципов правового государства, не последовательно производит разделение властей, создает

С. 58

лазейки для установления монархической формы правления и унитаризма³²⁰.

Закрепленные в отечественном законодательстве нормы конституционного права необходимо сравнивать с нормами зарубежного права. Для оправдания не демократических положений российского конституционного права российские ученые прибегают к показу того, что подобные положения имеют место и в странах с развитой демократией. При этом используется отказ от диалектического подхода. Отдельные положения в западном законодательстве выхватывают из общего контекста. Из того, что в Великобритании сохраняется ограниченная монархия, вовсе не следует, что Россия тоже должна идти к установлению монархической формы правления. В демократических странах отдельные не демократические положения законодательства нейтрализуются сильным гражданским обществом, сформировавшимися обычаями. В России эти положения усиливаются отсутствием сильного гражданского общества и не демократическими традициями.

Критический подход к официальному позитивному праву не позволяет сакрализовать действующее конституционное законодательство, приучает студентов творчески подходить к творению рук законодателей. На этой основе они должны научиться формулировать свою гражданскую позицию и искать способы претворения своих правовых идей в законодательстве. Формирование активной жизненной позиции является традиционно провозглашаемой целью воспитания в нашей стране³²¹. Достижения в этой области, тем не менее, до сих пор остаются не высокими. Наоборот, социологи отмечают развитие политической апатии у населения России в последние годы. Студент должен знать основные способы, приемы, методы участия общества в правотворческих процессах, в ходе которых требования естественного права закрепляются в нормах позитивного права. Здесь необходимо соединять правовые знания со знаниями из области политологии и социологии права. С.С. Алексеев признается, что даже он, в свое время, ошибся с выбором способа принятия Конституции РФ 1993 г. Если бы ее принимали не на референдуме, а на учредительном собрании, то содержание ее было бы изменено не в пользу закрепления демократических положений³²². Студенты должны

С. 59

знать, что развитие общества происходит циклично. Демократические подъемы неизбежно сменяются контрреформами. Еще десять лет назад можно было говорить об изменении Конституции РФ 1993 г. в демократическом направлении. Сегодня всякие поправки к ней неизбежно будут иметь реакционный характер.

Очевидно, что развитие России, особенно по пути претворения идеи правового государства в жизнь, связано с формированием научного и профессионального правосознания юристов. Необходимо напомнить, что

³¹⁷ Немов Р.С. Психология: Учебник для студентов высших педагогических учебных заведений. В 3-х книгах. Кн. 2. Психология образования. М., 1997. С. 239.

³¹⁸ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Парогъ. 1993. С. 29.

³¹⁹ Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 109-110.

³²⁰ Денисов С.А. Проблемы реализации конституционного принципа правового государства в системе российского права // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сборник статей, посвященный 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета Алтайского государственного университета. Барнаул: Издательство Алтайского университета, 2003. С. 51-66.

³²¹ Педагогика: Учебное пособие для студентов педагогических институтов. М.: Просвещение. 1983. С. 400.

³²² Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 107.

западная традиция права зародилась в университетах Европы. Принципы и нормы, которые вначале существовали только как правовые идеи смогли, не смотря на сопротивление средневековых государств, стать правом позитивным. Современное российское государство еще не воспринимает научную доктрину как источник права, но уже не может воспрепятствовать ее развитию и распространению. Естественное право станет мощным фактором развития российского права как только овладеет сознанием тысяч юристов.

3. В условиях отказа государства и общества от следования писаному официальному конституционному праву студенту необходимы знания реального позитивного права. Это система норм исходящих от государства и общества, реально поддерживаемых ими. Недопустимо скрывать от студентов тот факт, что во многих странах мира, в том числе и в России, реальное позитивное право может быть инструментом нейтрализации официального позитивного права. При этом реальное государственное позитивное право может не являться по своим качественным характеристикам конституционным, т.е. не обеспечивать ограниченного правления, а наоборот, поддерживать произвол государственного аппарата: закреплять черты авторитаризма, монархического правления, подавлять продекларированную самостоятельность регионов и муниципальных образований.

Студентам предлагается диалектический подход к познанию закономерностей развития государственного права, которое на определенном этапе развития общества, после успешной буржуазно-демократической революции, становится конституционным правом. Последнее является высшим этапом развития государственного права. С.С. Алексеев отмечал³²³, что переход от традиционной цивилизации к либеральной цивилизации, для которой характерно появление конституции ограничивающей государство и конституционного строя, при котором суверенитет переходит от аппарата государства к народу (гражданскому обществу), является всеисторическим процессом. Россия и многие страны Африки, Азии, Латинской Америки находятся еще в начале этого пути. Мы еще должны пережить свою эпоху Просвещения. Наши

С. 60

университеты, как в свое время европейские университеты, должны осуществить свою миссию распространения гуманистических идей в обществе. Мы должны вырастить носителей естественного права, которые, на этой основе, смогут ликвидировать пропасть между реальным и официальным позитивным правом. Принцип неотчуждаемости прав человека (ст. 17 Конституции РФ) сможет заработать только тогда, когда этот человек действительно проникнется уважением к себе, будет ощущать себя высшей ценностью и признает этой высшей ценностью всех других людей. Эти изменения происходят не на уровне сознания, а на уровне подсознания. Поэтому преподаватель конституционного права должен быть не просто передатчиком информации, но просветителем, миссионером, может быть даже проповедником.

Идея единства мирового исторического процесса, в рамках которого развивается Россия и ее государственное право, сталкивается с широко распространенным убеждением, выраженным в свое время Н.Я. Данилевским о богоизбранности русского народа, у которого якобы свой путь развития³²⁴. Этот прием часто используют защитники традиционных административных систем. Особым африканским путем развития оправдывалось, например, введение диктатуры Бокассо в Центральной Африканской республике³²⁵.

Выход за пределы позитивистского взгляда на право и обращение к диалектико-материалистическому методу познания позволяет студентам увидеть, что в странах с переходной правовой системой нормы реального позитивного права существуют в виде правовых обычаев. Эти обычаи, пользуясь широкой общественной поддержкой оказываются сильнее писаных норм Конституции³²⁶. Так, в современной России решающее значение имеют обычаи неучастия населения в политической жизни страны. Нормы Конституции РФ оказываются не востребованными большинством населения. Люди отказываются поддерживать оппозиционные политические партии, не выступают в защиту независимых средств массовой информации, отказываются от участия в выборах. В результате, вместо демократии, закрепленной в тексте Конституции РФ, мы получаем авторитарный режим, вводимый почти без всякого принуждения. Идеология вождизма способствует устранению республиканской формы правления и возвращению страны к традиционной для нее монархической форме правления. Распространенность идей патернализма, веры в «добраго царя и плохих бояр» позволяют

С. 61

легко вернуть страну к привычной для нее централизации управления и свести федерализм к имитационным процедурам и институтам. Очень часто отход от норм официального позитивного права оправдывается местной спецификой демократии.

Устранение действия конституционных норм во всех странах с переходной правовой системой происходит через их толкование, принятие законов и подзаконных актов, противоречащих Конституции. Например, отмечается, что Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» 1997 г. грубо нарушает

³²³ Алексеев С.С. Философия права. М.: Изд-во НОРМА, 1997. С. 79-80.

³²⁴ Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. С. 480.

³²⁵ Мельников Е.Н. Государственный строй Центральноафриканской республики. М.: Наука, 1984. С. 95.

³²⁶ Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс»,

требования Конституции РФ, вводя неравенство религиозных объединений и ограничивая их свободу деятельности³²⁷. На практике действуют не нормы Конституции, а нормы закона.

В ходе изучения курса конституционного права России студенты должны узнать не только о механизме реализации норм писаной Конституции, но и о механизме нейтрализации этих норм, который очень развит в нашей стране³²⁸. Этот механизм представляет собой систему препятствий, встающих на пути реализации норм Конституции РФ: экономических, социальных, политических, духовных³²⁹, правовых³³⁰. В частности, для России характерно сосредоточение общественных благ в руках государства (его чиновников) и крупных частных собственников. Средний класс, который обычно составляет социальную опору конституции, очень слаб. В стране нет сильной оппозиции, в основном устранена свобода средств массовой информации. Конституционные нормы некому защищать от нарушений со стороны государственного аппарата. Большинство населения не знает Конституции страны. Ему чужды те идеи, которые в ней закреплены. Нормы законов и подзаконных актов не обеспечивают надежной защиты норм Конституции.

Студенты должны понимать, что в России, как и в других странах, только вставших на путь конституционного строительства, в большей степени осуществляется только имитация конституционного строя. Формирующееся,

С. 62

слабое гражданское общество не в состоянии на деле обеспечить ограничения деятельности государственного аппарата, заставить его действовать в правовых рамках. Будущие юристы должны осознать, что на их плечи ложится колоссально трудная задача привести страну к тем идеалам, которые провозглашены в Конституции РФ, но не реализуются на деле. Движение по этому пути будет не легким. Необходимо понимать, что сегодня Россия идет в обратном направлении. В соответствие с общими закономерностями циклического развития социальных систем, в ней начались контрреформы³³¹. Но это вовсе не повод для пессимизма. Каждая контрреформа заканчивается новым подъемом демократического движения³³² и сообщество юристов должно сделать все возможное для того, чтобы приблизить этот этап развития нашей страны.

4. В рамках учебного курса конституционного права России необходимо изучать типичные конституционные девиации и деликты, причины их возникновения. Конституционные девиации могут быть отклонениями от требований естественного или позитивного права. Исторический опыт десятка стран мира (Франции, Германии, Испании, Португалии, Греции, стран Африки, Азии и Латинской Америки) показывает, что государство, его аппарат и, в первую очередь, глава государства не желают оставаться в тесных границах конституционного права, стремятся уничтожить декларируемые в конституциях свободы мысли, слова, средств массовой информации, деятельности общественных и религиозных объединений, выборов в органы власти, предпринимательства. Изучая эти явления студенты должны расстаться с мифами о «добром царе» со своими этатистскими и патриархальными иллюзиями. Характер русских и вообще славян, - писал Н.Я. Данилевский, - исполнен покорности³³³. Следует как можно быстрее избавиться от этого наследия Средневековья.

На основе знаний о типичных конституционных девиациях необходимо вырабатывать представления о необходимых средствах защиты конституционных норм (естественного и официального позитивного права).

Каждый институт конституционного права должен быть рассмотрен с учетом представленных позиций. Сначала следует обратиться к принципам объективного и субъективного естественного права. В сравнении с ними

С. 63

должны быть описаны нормы официального позитивного права. Затем должны быть представлены сведения о реальном позитивном праве и типичных конституционных девиациях. Потом необходимо выяснять то, какие имеются или необходимо создать средства для реализации конституционных принципов и норм в жизнь, что нужно делать для формирования в России конституционного строя. Если советская наука служила защите тоталитарного строя, то современная наука и образование должны работать на формирование и укрепление демократических ценностей.

³²⁷ Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронова. М.: Юриспруденция, 2003. С. 401-404.

³²⁸ Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.

³²⁹ Денисов С.А. Принципы Конституции РФ и правосознание российского общества // Конституционное развитие России: история и современность. Материалы всероссийской конференции. Ч. 1. Екатеринбург. 2003. С. 139-142.

³³⁰ Денисов С.А. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права // Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции / Под ред. Кобаненко, С.М. Зубарева. Вып. 1. М.: ГГУ. С. 71-74.

³³¹ Денисов С.А. Переход России из конституционного поля в конституционный вольер // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 303-312.

³³² Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 82-99.

³³³ Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. С. 480.

12. Роль публичного права в административных правовых системах

// Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: Материалы международной научно-теоретической конференции. С. Петербург, 2-3 декабря 2005 г. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 81-86.

С. 81

Классификация правовых систем по их социальной направленности требует выделения наряду с системами, обеспечивающими интересы разного рода частных собственников, административной системы, закрепляющей интересы обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат государства (администрации). Административные правовые системы типичны для большинства стран Востока, для стран, строивших «социализм».

Никогда, даже в странах с восточными деспотиями, администрация не заявляла, что создаваемая и поддерживаемая ею правовая система служит общности управленцев. Вплоть до XX века официальная правовая идеология доказывала, что глава государства, его администрация являются всего лишь наместниками Бога на земле и верно служат ему. В свою очередь Бог заботится о всех людях (выражает публичный интерес). Начиная с XX века, администрация разных государств, начинает принимать законы и реализовать их от имени народа. В том и другом случае администрация доказывает, что она не имеет личных интересов и действует на пользу всего общества (для спасения души или счастья народа). Для сохранения своей власти она развивает преимущественно те элементы правовой системы, которые получили название публичных. Обособленность администрации от общества

С. 82

позволяет ей легко подменять действительно общие интересы своими групповыми или даже частными интересами, превращать публичное право в частно-бюрократическое. Конечно, в какой-то степени через публичное право административных систем реализуются интересы общества. Но они всегда стоят на втором месте после интересов самой администрации. Иногда интересы общества частично совпадают с интересами администрации. Например, правовая защита государственной безопасности обеспечивает защиту страны от агрессора и сохраняет власть администрации над определенной территорией. Еще К. Маркс отмечал, что бюрократия умело выдает собственный интерес за государственный и считает, что ей лучше известны нужды общества, чем самим членам общества³³⁴.

Частное право в административных правовых системах имеет второстепенное значение, как уступка отдельным группам населения или как вынужденное средство развития экономики страны, которая чахнет в рамках публичного права, поддерживаемого управленцами.

В частнособственнических правовых системах частное право имеет преимущественное развитие. Публичное право вместе с государственной администрацией имеют прикладное значение. Они существуют как инструменты для реализации интересов частных собственников, которые одновременно представляют все общество и обеспечивают его выживание. Частный собственник, будь то рабовладелец, феодал или буржуа, занимает свое высокое социальное положение в обществе благодаря своему праву на имущественные блага и пытается оградить себя от произвольного вмешательства со стороны государства, его аппарата через развитие частного права.

Чем больше власти над обществом получает администрация, тем шире становится предмет регулирования публичного права и тем уже предмет регулирования частного права. Администрация навязывает административный метод правового регулирования во все сферы общественной жизни. Инициатива частных лиц подавляется с помощью замены диспозитивных норм императивными. Принцип равенства повсеместно заменяется в правовом регулировании принципом власти и подчинения (иерархии). Доминирующими средствами правового регулирования становятся обязанности и запреты. Дееспособность человека ограничивается. Он попадает под опеку государства. По этим показателям можно оценивать степень административизации правовых систем конкретных стран.

³³⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 199-201.

Согласно материалистической теории основой господства в обществе любой социальной группы являются экономические отношения,

С. 83

отношения собственности. Зарождение и укрепление западных традиций права связано в первую очередь с развитием гражданского права. Экономическое господство управленцев, составляющих государственный аппарат, связано, наоборот, с развитием норм права, которые сегодня получили название хозяйственного права. Экономическая сила управленцев зависит от объемов государственной собственности на общественные блага. Они превращают государство в главный субъект экономических отношений общества, который соединяет в себе функции собственника, предпринимателя и регулировщика отношений с частными лицами и частных лиц между собой. Права частных собственников ограничиваются, рыночные отношения заменяют государственным регулированием, отдельные имущественные ценности исключаются (полностью или частично) из оборота частных лиц (земля, объекты, на которые распространяется государственная монополия).

Власть администрации реализуется посредством норм административного права, которое теснит гражданское право в сфере имущественных отношений. Предприниматель каждый свой шаг должен согласовать через систему правоприменения с администрацией: получить разрешение на предпринимательскую деятельность, лицензию на конкретный вид деятельности, квоту на производство товара, сертификацию на свой товар и услугу. Государство может регулировать цены на товары. Частный предприниматель попадает под жесткий административный контроль. При этом правовые требования часто не ясны и дают чиновнику широкие дискретные полномочия. Все это оправдывает существование значительной группы управленцев, обеспечивает им высокий социальный статус, а в условиях бесконтрольности позволяет получать так называемую незаконную ренту в виде взяток.

Максимальная административизация правовой системы и развитие публичного права имело место в ряде стран Древнего Востока и в СССР. Признаками этого является правовой запрет частной собственности, закрепление государственной собственности на средства производства, запрет частного предпринимательства под угрозой уголовной ответственности, введение планового хозяйства. В.И. Ленин писал: «Мы ничего “частного” не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»³³⁵. Личный интерес в советской правовой идеологии рассматривался как враждебный строю мелкобуржуазный интерес. Право не только не защищало этот интерес, но и рассматривала его как главную причину правонарушения («пережиток капитализма»).

С. 84

В частнособственнических системах трудовое право является договорным правом, регулирующим отношения между частным работодателем и работником. В административных правовых системах трудовое право носит откровенно публичный характер. При доминировании государственной собственности оно закрепляет отношения власти и подчинения между работодателем, представляющим государство и работником, который обязан работать на государство (ст. 60 Конституции СССР 1977 г.). За уклонение от труда на государство вводится уголовное наказание. Одновременно, государство берет работника под свою опеку. Подавляя инициативу человека, администрация поддерживает низкий уровень жизни населения, ставит его в условия, когда оно нуждается в опеке со стороны государства. Под предлогом защиты неимущей части населения государство создает систему перераспределения общественных благ. С помощью норм налогового, хозяйственного, трудового права произведенный в обществе продукт изымается у населения. С помощью норм социального права государство распределяет изъятое среди него. Данная система кормит огромный государственный аппарат и обеспечивает ему имидж благодетеля народа. Публичное регулирование имущественных отношений направлено на уравнилельное распределение общественного продукта. Оно не стимулирует, а подчас, подавляет экономическую инициативу и обеспечивает всеобщую нищету.

Так называемая «публицизация»³³⁶ права административных правовых систем имеет место не только при регулировании имущественных отношений. Государство перекрывает каналы участия частных лиц в политической жизни страны. Оно позволяет существовать только тем объединениям людей, которые поддерживают администрацию. Это достигается за счет зарегулированности политических отношений,

³³⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

³³⁶ Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 38.

пресечения частной инициативы (запрет свободы объединения частных лиц в союзы и запрет самостоятельной защиты ими своих частных прав). Административная правовая система не допускает появления не государственного сектора в политической системе. Частные лица со своими интересами не могут проникнуть в государственные органы (запрет выборов органов власти или контроль за ними со стороны администрации). Здесь не образуется слоя политиков. Весь государственный аппарат составляется из профессиональных управленцев, которые выслуживают свои должности или получают их по наследству.

В информационной сфере с помощью норм публичного права администрация навязывает обществу нужную ей идеологию, запрещает свободу слова и печати, вводит цензуру под предлогом защиты общественной

С. 85

нравственности, информационной безопасности или во имя великих общественных целей (создания царства Божия или социализма). Критика администрации (поддерживаемого ею строя) рассматривается как тяжкое уголовно наказуемое деяние. Производство и распространение информации из частного дела превращается в публичное (огосударствление СМИ).

Частные собственники заинтересованы в надежном обеспечении личных прав человека. Идеология индивидуализма лежит в основе правосознания в западных частнособственнических правовых системах. Управленцы административных систем, претендующие представлять интересы общества, выступают за ограничение личных прав под предлогом обеспечения коллективных прав.

Частные собственники в состоянии защитить свои права с помощью средств частного расследования правонарушений, частного обвинения и независимого суда. Уголовное и уголовно-процессуальное право в частнособственнических правовых системах имеют черты частного права. В административных правовых системах управленцы выступают за монополию государства на расследование уголовных дел и стараются превратить суд в мощный орган репрессий, зависимый от исполнительной власти или полностью слитый с ней³³⁷.

Современная российская правовая система является полем борьбы между двумя активными социальными общностями: администрацией и частными собственниками. Первые поддерживают тенденцию к публикации правовой системы. Вторые заинтересованы в дальнейшем развитии частно-правовых начал и приспособлению публичного права под свои интересы. Реформы 90-х годов XX века характеризовались бурным развитием частного права. С начала XXI века развитие правовой системы пошло вспять.

Действуя в течение длительного времени, административная правовая система с господством в ней публичного права, приучает население страны к положению «опекаемого ребенка». На основе идей этатизма формируется определенная административная правовая культура. Большинство людей становятся пассивны, не способны защитить себя и не могут выжить без помощи государства. В частной инициативе отдельных лиц такие люди видят угрозу своему существованию. Масса такого населения требует от государства подавить частных собственников с помощью норм публичного права. Именно эти настроения определяют сегодня развитие правовой системы России.

По исследованиям историков можно сделать вывод о цикличности усиления частных и публичных начал в праве в отдельных странах

С. 86

Востока³³⁸. Анализ динамики развития российской правовой системы доказывает, что цикл усиления частного права в ней закончился и начался цикл возврата к доминированию публичного права, за которым стоят интересы консолидированной администрации.

Очевидно, что усиление публичных начал в праве наблюдается во всех странах Запада, имеющих частнособственнические правовые системы. Это вызывало беспокойство у многих известных исследователей западного общества (М. Вебер, Ф.А. Хайек). Но надо иметь в виду, что там администрация полностью находится под контролем политиков, которые представляют интересы разных групп гражданского общества³³⁹ и превращение публичного права в бюрократическое трудно достижимо. В России гражданское общество только формируется и пока оно слабое, публичный интерес, в первую очередь, будет реализоваться через усиление частного права и ограничение действия публичного права.

³³⁷ Денисов С.А. Развитие частноправовых начал в уголовном процессе // Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века (Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, 13-14 мая 2002 г.)). Екатеринбург. 2002. С. 26-31.

³³⁸ Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 227-230.

³³⁹ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. P. 38-41.

13. Реализация групповых интересов управленцев в ходе административной реформы

// Политическая, административная и образовательная реформы в Российской Федерации: пути взаимовлияния. Международная конференция 11-12 ноября 2005 г. Екатеринбург: УРАГС, 2005. С. 112 – 120.

С. 112

В условиях не развитого гражданского общества управленческие группы, составляющие аппарат государства, неизбежно обособляются от этого общества и приобретают стойкие групповые интересы не совпадающие с интересами общества. А.В. Оболонский говорит о наличии кастового интереса у администрации, в условиях отчуждения ее от общества³⁴⁰. Осуществляя любые мероприятия, в том числе, проводя административную реформу, управленцы реализуют собственный интерес, а не те цели, что официально провозглашаются.

1. Инициатором административных реформ, как правило, выступает глава государства. Он использует их для того, чтобы заслужить любовь публики и возложить всю ответственность за проводимую им политику на бюрократию. А.В. Оболонский отмечает, что управленческие элиты царской России не упускали случая покритиковать среднее и низшее чиновничество, что позволяло им «хотя бы частично снять с себя ответственность за те или иные непопулярные действия или продемонстрировать столь несложным способом свою «солидарность с народом»³⁴¹. Эта традиция была продолжена президентами России. В своем Послании Федеральному Собранию в 1994 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин обвинил старую номенклатуру в том, что именно она виновата во всех кризисах общественной жизни. В Послание 1995 г. Президента РФ так же обвинял старых служащих в том, что они проводят принципы безответственности и приспособленчества. В 2004 г. В.В. Путин отменил: «Наша страна в течение длительного периода исторического развития существовала и развивалась

С. 113

как суперзастарелая экономика и суперзастарелое государство, где чиновники присвоили себе право решать все и вся за всех»³⁴².

Управленческие элиты не боятся выдвигать грандиозные цели административной реформы, поскольку при слабом гражданском обществе они не несут ответственности за их выполнение. По истечении какого-то времени население страны забывает о проводившейся реформе и следующий глава государства начинает административную реформу с чистого листа, вновь провозглашая старые не увядающие лозунги. В своем Послании Федеральному Собранию в 2000 г. Президент РФ В.В. Путин поставил следующие цели административной реформы: создать эффективный, компактный и работающий государственный аппарат, адекватный современным требованиям. Модернизация системы исполнительной власти должна быть нацелена на то, чтобы государство могло (1) создавать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью; (2) использовать эффективные и четкие технологии разработки, принятия и исполнения решений; (3) дать анализ исполняемых функций, с тем, чтобы сохранить только необходимые. Прошло пять лет. По мнению исследователей ни одна из проблем так и не была решена³⁴³. По мнению экспертов, неэффективность государственного управления в России в 2004 году только возросла³⁴⁴. Сегодня мало кто вспоминает, что административные реформы с такими же лозунгами уже проводились совсем недавно, в 90-х годах XX века и фактически провалились.

Модным лозунгом реформ в России в XX веке являлся лозунг борьбы с бюрократизмом³⁴⁵.

2. Фактическим результатом проводимых административных реформ часто является **централизация** управления страной. В последние годы для осуществления этой цели создано дополнительное звено государственного управления на уровне федеральных округов. Сегодня осуществляется переход местного самоуправления на двухуровневую систему (ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») ³⁴⁶.

Реальным итогом первого этапа административных реформ является централизация государственной службы. Федеральный закон «О системе государственной службы РФ»³⁴⁷ установил, что государственная служба субъекта Федерации

С. 114

переходит из исключительного ведения субъекта Федерации в совместное ведение субъекта и Федерации.

Каждый новый глава государства стремится провести собственные административные реформы, как новый начальник начинает свою работу с перестановки мебели или с ремонта в своем кабинете.

3. Ряд декларируемых целей административных реформ не могут быть реализованы без давления со стороны общества. Сама администрация делает все возможное, чтобы они небыли реализованы. Так, о подборе государственных служащих по способностям на Руси начали говорить со времен Петра I. Безуспешно пытался решить этот вопрос М.М.

³⁴⁰ Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 17-18.

³⁴¹ Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 3.

³⁴² Чиновник. 2004. № 6. С. 4.

³⁴³ Вишняков В.Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 14.

³⁴⁴ Смирнов К. Правительство вернется к административной реформе // Коммерсантъ. 2004. № 200. С. 2.

³⁴⁵ Борисов В.К. Демократизация общества и преодоление бюрократизма. М.: Изд-во Московского университета, 1990; Комаров Е.И. Бюрократизм на суд гласности. М., 1989; Рудинский Ф.М. Бюрократизм и проблемы его искоренения // Советское государство и право. 1984. № 5. С. 35-42.

³⁴⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2005. № 1. ст. 12; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30. Ст. 3108; № 42. Ст. 4216.

³⁴⁷ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2036.

Сперанский³⁴⁸. Закон «Об основах государственной службы РФ» 1995 г. ввел квалификационные экзамены и конкурсы на замещение вакантных должностей. Однако, непрофессионализм чиновников остается важнейшей проблемой российского государственного аппарата³⁴⁹. Большинство российских чиновников не имеют профильного образования³⁵⁰. Необходимо понимать, что при слабом гражданском обществе государственный аппарат начинает работать сам на себя, на конкретного начальника. Каждый руководитель подразделения подбирает лично преданных ему подчиненных. Их квалификация имеет второстепенное значение. Ему нужны люди, которые беспрекословно будут выполнять все его приказы вне зависимости от их законности. Руководителю нужны подчиненные, которые будут помогать ему удерживать власть, сохранять корпоративные тайны, способные держать под контролем управляемую массу. Пример кадровой политики подает Администрация Президента РФ³⁵¹.

Начиная с XX века, модным лозунгом проведения административных реформ становится лозунг демократизации. Сегодня говорят о том, что государственная служба должна стать публичной³⁵², служить человеку. Для администрации, обособленной от общества, достижение этой цели, как отмечает Д.Д. Цабрия, равносильно самоубийству³⁵³.

4. Известна способность управленческих групп административных государств к имитации различной деятельности, производству изменений «фасадного» характера³⁵⁴. Кампания по проведению административной реформы приводит к созданию новых комиссий, написанию огромного количества бумаг (программ, планов, законов, подзаконных актов). Под эту кампанию выделяются и осваиваются дополнительные бюджетные средства. После принятия на федеральном уровне закона «О государственной гражданской службе РФ», в ряде

с. 115

регионов приняли свои законы о гражданской службе, которые фактически дублируют федеральный закон³⁵⁵. В ходе реформы старым учреждениям дают новые названия. Реформа государственного аппарата Саратовской области в 2003 г. привела к тому, что пять вице-губернаторов стали называться заместителями. Ряд министерств стали называть комитетами³⁵⁶. Признается, что «многие субъекты Федерации свели реформу государственной службы субъекта лишь к ее организационно-правовому обеспечению»³⁵⁷.

Реформа может сводиться к тому, что полномочия передаются из одного органа в другой. Кадровые перестановки иногда очень похожи на то, что описано в басне Крылова «Квартет». Пересаживание людей с одного места на другое, передача функций из одного органа в другой не имеет ни каких полезных для общества последствий. Кадровая чехарда, – писал Д.Д. Цабрия – является для административных систем естественным состоянием³⁵⁸.

5. Итогом административной реформы может быть закрепление в законодательстве каких-то общественно-полезных **принципов**. С помощью подзаконных актов действие этих принципов сводятся на нет. Согласно Указа Александра I от 6 августа 1809 г. для производства в чин коллежского асессора (8 класс) и статского советника (5 класс) требовалось помимо выслуги лет свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к Указу программе. Как известно, после этого указа министры ринулись с просьбами к царю об исключении их министерств из общего правила, поскольку в их ведомстве практический опыт важнее теоретических знаний. Вскоре, исключения из указа стали правилом³⁵⁹. Подчиненные могут просто игнорировать нормы права, если за ними нет достаточного контроля. Например, руководство органов милиции констатирует, что милиционеры на низом уровне игнорируют приказ Министра Внутренних дел об упорядочении милицейских проверок предприятий и участвуют в конкурентной борьбе между предпринимателями на стороне отдельных из них³⁶⁰. Закон «Об основах государственной службы РФ» 1995 г. ввел ряд ограничений для государственных служащих. Но аппарат государства не имеет необходимого механизма контроля за соблюдением этих ограничений³⁶¹.

С. 116

6. Не секрет, что внутри общности управленцев идет постоянная борьба за власть. Административные реформы активно используются в этой борьбе. Так, административная реформа Петра I привела к тому, что служилая бюрократия (дворянство) существенно потеснила родовитое боярство. В ходе сталинских преобразований новая бюрократия из рабочих и крестьян полностью устранила из аппарата государства так называемых «спецов», а с ними и амбициозных «старых революционеров». Административные реформы Н.С. Хрущева поставили самодержавный аппарат спецслужб под контроль партийного аппарата КПСС. В 80-х годах XX века М.С. Горбачев призвал обеспечить приток свежих сил в аппарат партии и государства³⁶². В результате, люди, занимающие «вторые» места в аппарате государства (вторые секретари партийных

³⁴⁸ Оболонский А. На государевой службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 10-11.

³⁴⁹ Киселева Е. Премьер нуждается в охране // Коммерсантъ-Деньги. 2004. № 20. С. 16.

³⁵⁰ Кризис переходного возраста // Российская газета. 2003. 2 апреля. С. 7.

³⁵¹ Заподинская Е. Скандал в благородном судействе // Коммерсантъ. 2005. 6 октября. С. 1, 2.

³⁵² Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело, 1999. С. 311.

³⁵³ Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература, 1990. С. 48-49.

³⁵⁴ Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественные науки и современность. 1998. № 3. С. 5.

³⁵⁵ Гусев А.В. Некоторые актуальные проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации // Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Вып. 1. Екатеринбург, 2005. С. 76-77.

³⁵⁶ Михайлов С. Я вас породил, я вас и ... // Российская газета. 2003. № 112. С. 1

³⁵⁷ Макурин А. Реформа государственной службы в субъектах Федерации Уральского федерального округа: проблемы и пути решения // Чиновник. 2004. № 1. С. 20.

³⁵⁸ Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература, 1990. С. 47.

³⁵⁹ Оболонский А. На государевой службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 11.

³⁶⁰ Вислогуз В. Силовики решили заботиться о предпринимателях // Коммерсантъ. 2005. № 180. С. 5.

³⁶¹ Сейфер Г.А. Опыт и проблемы реформирования государственной службы в Свердловской области // Чиновник. 2004. № 1. С. 32.

³⁶² Материалы пленума ЦК КПСС. М.: Политиздат, 1987. С. 41

комитетов, заместители первых руководителей подразделений) сменили на посту так называемых «первых», имевших, как правило очень солидный возраст. Сам М.С. Горбачев избавился от людей, которые привели его к власти и могли отнять эту власть. Итогом реформ 90-х годов XX века в России стало то, что управленцы, составляющие государственный аппарат, избавились от контроля над ними партийных управленцев КПСС. Сегодня уже очевидно, что административные реформы начала первого десятилетия XXI века обеспечили встраивание региональных управленцев в единую централизованную иерархическую номенклатурную систему.

7. Как известно, управленцы обладают способностью умело подменять провозглашенные для публики цели своими собственными. Как правило, административная реформа проводится с целью обеспечения эффективности деятельности аппарата управления. При этом эффективность реализации интересов общества подменяется эффективностью деятельности по исполнению команд сверху. Эффективность понимается как проходимость сигнала от высшего руководства до местного управления и достигается она через создание вертикали власти. «Закон и порядок должны обеспечить прохождение сигнала без потерь»³⁶³. «Анализ принятых субъектами Федерации Уральского федерального округа программ и планов реформирования государственной службы показывает, что нередко они ориентированы на повышение эффективности исполнения служащими внутриаппаратных функций, а не на кардинальное изменение внешней среды»³⁶⁴.

Нарастание аппаратной эффективности администрации может обеспечить подавление свободного развития общества, превращение его в объект манипулирования со стороны государства. Так административная реформа Петра I обеспечила эффективный поиск дополнительных налогов для реализации его планов, но привела к разорению населения³⁶⁵.

«Концепция административной реформы Российской Федерации в 2006-2008 годах» предполагает обеспечить прозрачность деятельности

с. 117

государственных органов. На деле информирование граждан превращается государственными органами в рекламирование ими успехов своей деятельности за счет налогоплательщиков.

Управленческие элиты успешно используют лозунг борьбы с бюрократизмом для создания послушного своей воле административного аппарата. Под лозунгом борьбы с бюрократизмом И.В. Сталин устранил собственных политических противников, создал машину, готовую беспрекословно выполнять самые бесчеловечные приказы вождя.

Лозунг демократизации государственного аппарата может быть использован в борьбе за власть между разными группами управленцев. Р. Медведев описывает, как в 20-х годах XX века в России под этим лозунгом шла борьба между группой Л.Д. Троцкого и И.В. Сталина³⁶⁶. Этим же лозунгом воспользовался Мао Цзэдун, который с помощью молодых хунвейбинов уничтожил аппарат управления страны, который не был ему достаточно предан и создал новый.

Борьба с коррупцией очень часто является основанием для роста заработной платы государственных служащих и иных должностных лиц³⁶⁷. При этом отчуждение их от общества, закрытость деятельности способствует тому, что коррупция ни сколько не уменьшается. Сегодня предлагается увеличить заработную плату государственных служащих в 3-7 раз и сделать ее сопоставимой с заработной платой в хозяйственных организациях. Естественно, без усиления контроля за ними со стороны гражданского общества, это ни как не скажется на качестве и производительности труда государственных служащих.

Административная реформа может успешно использоваться теми или иными управленческими элитами для передела властных полномочий. Известно, что каждое ведомство стремится расширить предмет своего ведения. Г. Гордон называет эту политику «бюрократическим империализмом»³⁶⁸. В своем Послании Федеральному Собранию 1997 г. Президент РФ отмечал, что создание, ликвидация, перестройка того или иного органа зачастую зависит от субъективных критериев, чьей-то пробивной силы, необходимости трудоустройства высокопоставленного чиновника³⁶⁹. От административной реформы выигрывает в первую очередь то подразделение администрации, которое осуществляет эту реформу. Оно (его руководитель) приобретает дополнительные властные полномочия, осваивает денежные средства, выделенные на реформу³⁷⁰. На разработку нормативно-правовой базы очередного этапа административных реформ в России в 2006 г. предполагается выделить более 115 млн. руб³⁷¹. Для подразделения, вставшего во главе реформы, реформирование становится смыслом всей деятельности и оно заинтересовано в том, чтобы этот процесс стал вечным. При осуществлении административной реформы неизбежно формируются новые

С. 118

аппаратные структуры (специальные ведомства, комиссии), появляются новые административные функции, возникают заказы на разработку новых правовых актов, программ и планов их осуществления создающих работу управленцам. В полную силу начинает работать закон Паркинсона³⁷².

8. Под лозунгом борьбы за рост эффективности аппарата управления реализуются задачи устранения из него не лояльных руководителю подразделения людей. Например, в 2004 г. в России, в рамках административной реформы, Президент РФ отправил в отставку Правительство, доставшееся ему по наследству от прежнего главы государства. Новый губернатор Калининградской области в 2005 г. в рамках административной реформы упразднил прежнюю администрацию и сформировал вместо нее Правительство, таким образом, избавившись от аппарата, оставшегося от прежнего губернатора³⁷³.

³⁶³ Лоскутов В.А. Возможна ли в России реформа государственной службы? // Чиновник. 2004. № 1. С. 47.

³⁶⁴ Макурин А. Реформа государственной службы в субъектах Федерации Уральского федерального округа: проблемы и пути решения // Чиновник. 2004. № 1. С. 18.

³⁶⁵ Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 2-х кн. Кн. 2. Минск: Харвест; М.: АСТ, 2000. С. 456-457.

³⁶⁶ Медведев Р. О Сталине и сталинизме // Знамя. 1989. Январь. С. 180-181.

³⁶⁷ Чиновник. 2004. № 6. С. 5.

³⁶⁸ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. P. 61.

³⁶⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 1997.

³⁷⁰ Вардоль Н. Белый дом обновляет административную реформу // Коммерсантъ. 2005. 22 сентября. С. 2.

³⁷¹ Ляшенко Г. Административной реформе зададут вопросы // Коммерсантъ. 2005. № 180. С. 5.

³⁷² Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона: Сборник. М.: Прогресс, 1989.

³⁷³ Иванов С. Георгий Боос начал с административной реформы // Коммерсантъ. 2005. № 184. С. 2.

Даже если в ходе подобных преобразований прежние работники остаются на своих должностях, им дают понять, кому они обязаны своим переназначением и кому они должны служить. Профессионалы высокого класса требуют от руководства уважительного к ним отношения. Они часто теряют свою должность в ходе кадровых чисток и переходят на работу в частные фирмы.

Освобождение от лиц, негодных руководителю, может осуществляться в ходе массовых аттестаций государственных служащих, проводимых в связи с административными реформами. Указ Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» фактически поддерживает традиции службы не обществу, а конкретному начальнику. Он требует каждые 3 года проводить аттестацию служащих. Аттестационная комиссия составляется начальником и является угрозой для всех, кто не достаточно лоялен к нему.

Передел полномочий между ведомствами, кадровые перестановки, осуществляемые в ходе реформы делают аппарат безответственным перед обществом. Одно учреждение, которое теряет прежние функции, уже за них не отвечает. Другое учреждение, которому функции передаются, еще за них не отвечает. Новый руководитель подразделения часто отказывается отвечать за решения, принятые прежним руководителем. Затягивание в решении дел, отказ от своих прежних обязательств, неразбериха позволяют увеличить коррупционные требования чиновников, принимать решения в пользу отдельных лоббистов. Сегодня, чиновники высшего ранга отмечают, что новая структура Правительства привела к пробуксовыванию процесса принятия решений и в целом реформа слишком дорого обходится стране³⁷⁴.

Сокращение штатов обычно вызывает недовольство администрации, но и оно обращается ею в свою пользу. В процессе его осуществления руководство подразделений избавляется от недостаточно преданных и послушных работников. Систематически проводимые «чистки» вырабатывают у государственных служащих привычки угодничества и приспособленчества.

С. 119

В целом, управленцы обладают способностью пустить себе на пользу любую идею, провозглашенную в ходе реформ. Расширение прав государственных служащих в целях полного использования их творческого потенциала превращается в рост произвола чиновников. Попытка полной регламентации работы служащего приводит к расширению формализма, крючкотворства, волокиты. При отсутствии гражданского контроля за служащими они будут безразлично относиться к потребностям общества, как в условиях централизации, так и в условиях децентрализации управления.

Очень часто аппарат государства сравнивают с чудовищем (левиафаном), который протянул свои щупальца во все сферы общественной жизни³⁷⁵. Обруbanie этих щупальцев в ходе административной реформы приводит к тому, что они тут же вырастают вновь. 9 марта 1996 г. был издан Указ Президента РФ «О сокращении численности работников федеральных органов исполнительной власти и государственных органов при Президенте РФ». Но к 2003 г. численность исполнительных органов не сократилась, а увеличилась. В связи с чем, новый Президент вновь ставит задачи по сокращению аппарата государства. Весной 2005 г. Президент РФ в рамках административной реформы ликвидировал должности статс-секретарей. Уже летом министры стали жаловаться на катастрофическую загруженность заместителей и к августу Президент своим указом вынужден был восстановить эти должности³⁷⁶.

9. Декларация определенных целей и задач может быть просто «дымовой завесой». На деле в это же время реализуются совершенно иные цели. Так, «Концепция административной реформы Российской Федерации в 2003-2005 годах» включала в себя отказ от избыточных функций государства³⁷⁷. Президент РФ в своих выступлениях высказывается за выведение государства из сфер экономики³⁷⁸. На деле государство проводит мероприятия по расширению своего влияния в хозяйственной сфере, по возвращению ему роли главного игрока на этом поле. Фактически началась национализация крупнейших предприятий страны, особенно в нефтяном секторе³⁷⁹. С одной стороны в законодательство вводятся изменения, устраняющие функции федеральных органов по внесудебному приостановлению работы организаций, а с другой стороны, принимается закон о внесудебном привлечении к административной ответственности лиц за налоговые правонарушения³⁸⁰.

с. 120

Названная выше концепция административной реформы декларировала необходимость информационной открытости деятельности государства. При этом страна продолжает идти по пути

³⁷⁴ Вардуль Н. Белый дом обновляет административную реформу // Коммерсантъ. 2005. 22 сентября. С. 2.

³⁷⁵ Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература, 1990. С. 54-55.

³⁷⁶ Шаповалов А. Герман Греф получил двух новых замов // Коммерсантъ. 2005. № 200. С. 5.

³⁷⁷ Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19.

³⁷⁸ Чиновник. 2004. № 6. С. 4-5.

³⁷⁹ Граник И. Андрей Илларионов опять напал на правительство // Коммерсантъ. 2005. № 193. С. 11.

³⁸⁰ ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров // Российская газета. 2005. 8 ноября. С. 17.

ограничения свободы средств массовой информации³⁸¹. Ведомства только по решению суда соглашаются поместить в Интернете сведения о себе³⁸².

Одновременно с разговорами о сокращении штатов в стране принят Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁸³, который предполагает увеличить число муниципальных служащих в несколько раз. Только в Приволжском федеральном округе в ходе реформ количество чиновников должно увеличиться на 300 тысяч человек. В одной Саратовской области число муниципальных служащих должно возрасти с 6,2 тыс. человек до 8 тыс. человек³⁸⁴.

б. Аппарат управления стремится саботировать реформистские мероприятия исходящие от управленческих элит³⁸⁵. Так, сегодня говорят о провале попытки Президента РФ, произвести в Правительстве РФ разделение труда между министерствами, службами и агентствами. «Обещанного жесткого раздела полномочий так и не состоялось»³⁸⁶. Министерства воспротивились лишения их так называемых «хлебных функций» по управлению материальными благами. В свою очередь агентства не пожелали расстаться с нормотворческими функциями³⁸⁷.

Управленческие группы стремятся в ходе реформ нейтрализовать радикальные предложения, исходящие от членов гражданского общества. Так, при разработке закона «О государственной гражданской службе РФ» в 2003 году разработчики предложили для проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы создавать конкурсные комиссии с участием представителей гражданского общества (половина состава). После чиновничьей правки в комиссии решили включать экспертов, приглашаемых руководителем государственного органа в количестве не менее четверти состава комиссии³⁸⁸. Таким образом, будет создаваться только видимость участия общественности в подборе кадров государственных служащих. Оценка кандидатов на вакантные должности, согласно Указа Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» может производиться совершенно не дающими объективного результата методами: собеседование,

С. 121

анкетирование, дискуссия, написание реферата. Из этого можно сделать вывод, что проводимая сегодня реформа государственной службы будет иметь такие же результаты, что и те, что были проведены в России в 90-е годы XX века.

Жизнь администрации, независимой от гражданского общества, имеет циклический характер. Период расширения аппарата, увеличения числа его функций, рост дублирования их сменяется кампаниями по сокращению штата, оптимизации органов управления. Затем постепенно все возвращается на свои места. Еще недавно, в 2004 г. в рамках административной реформы Президент РФ сократил число заместителей Председателя Правительства до одного человека. В ноябре 2005 г. уже принято решение увеличить их число³⁸⁹.

Очевидно, что административные реформы не могут идти впереди политических. Чтобы заставить государственный аппарат работать на общество необходимо, в первую очередь, дать свободу для развития этого общества: снять политические ограничения свободы средств массовой информации, прекратить использование государственного аппарата для подавления демократической оппозиции и предоставления привилегий для политических организаций, созданных самой администрацией. Исполнительная власть должна попасть под контроль общества и парламента. Вопрос о функциях государства должен решаться законодателями, а не Президентом и администрацией. Административные реформы, осуществляемые в интересах общества, могут быть успешными только если их проводит не сама администрация, а политики.

³⁸¹ Денисов С.А. Нарушения прав граждан в информационной сфере органами государства // Информационное право в условиях глобализации мирохозяйственных связей: новые тенденции и перспективы развития. Сборник статей преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2004. С. 10-13.

³⁸² Маракунин Д. Правительство попало в сеть // Коммерсантъ. 2005. № 197. С. 3.

³⁸³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2005. № 1. ст. 12; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30. Ст. 3108; № 42. Ст. 4216.

³⁸⁴ Наумов С.Ю. Совершенствование системы профессиональной подготовки муниципальных служащих в условиях реформирования местного самоуправления // Чиновникъ. 2004. № 6. С. 31.

³⁸⁵ Смирнов К. Правительство вернется к административной реформе // Коммерсантъ. 2004. № 200. С. 2.

³⁸⁶ Вардоль Н. Белый дом обновляет административную реформу // Коммерсантъ. 2005. 22 сентября. С. 2.

³⁸⁷ Вардоль Н., Смирнов К., Плешанова О. Прореформировавшиеся // Коммерсантъ. 2004. 22 мая. С. 2.

³⁸⁸ Кудюкин П. Кто пишет законы для чиновника // Российская газета. 2003. 2 апреля. С. 7.

³⁸⁹ Назначения: от Кремля до самых до окраин // Российская газета. 2005. 15 ноября. С. 1-2.

14. Влияние обособленных управленческих групп на законотворческий процесс

// Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 18- 20

С. 18

В административных социальных системах, где нет гражданского общества или роль его принижена, правящей социальной группой оказываются профессиональные управленцы, входящие в аппарат государства (администрация, бюрократия). Они реализуют свои интересы, в том числе, через нормы позитивного права, которые создают в процессе законотворчества. Для того чтобы отстранить иные социальные группы общества от участия в законотворчестве управленцы принимают ряд мер.

1. Принимаются меры к тому, чтобы социальные группы общества, не входящие в аппарат управления государством не были способны сознательно участвовать в законотворческом процессе. Людям доказывают, что управленческие элиты, создающие законы, либо связаны с Богом, либо обладают особым даром выражать интересы всего

с. 19

общества. Остальная масса населения такими свойствами не обладает и поэтому не может вмешиваться в сакральные процессы. Царь Хаммураби утверждал, что боги наделили его правом давать людям законы³⁹⁰. В XX веке управленческие элиты стали принимать законы от имени народа (Преамбула Конституции СССР 1977 г., Конституции РФ 1993 г).

Через средства массовой информации или церковь создается особый имидж главы государства (представителя Бога, народного заступника, великого вождя), который играет главную роль в законотворчестве. Сегодня это называется повышением рейтинга главы государства³⁹¹. Роль институтов народного представительства принижается. Депутатов парламента представляют как болтунов, скандалистов, не профессионалов. Закрытость деятельности государства, засекречивание данных о развитии общества не позволяет рядовым членам общества иметь компетентное представление о необходимых законах. Даже если проекты законов выносятся на обсуждение, большинство населения не может дать им рациональную оценку. В обществе может подавляться представления о естественных правах. Ему навязывают этатистскую идею о том, что правом является только то, что исходит от государства (позитивное право). Юристы профессионалы и ученые превращаются в государственных служащих (легистов, законоведов, а не правоведов) и участвуют в сакрализации законов и властных элит, воля которых выражается в этих законах. С этой точки зрения становится понятным, почему Администрация Президента РФ уделяет столько много внимания сохранению контроля над центральным телевидением.

Масса не имущего, экономически не самостоятельного и, как следствие, неграмотного населения в административных социальных системах образует не народ (демос – рационально мыслящий и понимающий свои интересы), а охлос, действующий на основе чувств и легко направляемый вождями³⁹². Люди, в него входящие, могут называться гражданами, но фактически остаются подданными, отстраненными от законотворчества, нуждающимися в опеке со стороны управленческих элит. Об этом в свое время писал К. Маркс, анализируя причины бонапартизма во Франции³⁹³.

2. Управленческие группы, входящие в аппарат управления, формируют **политический режим**, препятствующий иным группам общества участвовать в законотворчестве. Ограничиваются политические права общества: свобода мысли и слова³⁹⁴, свобода объединений в политические партии и свобода деятельности этих партий³⁹⁵, право на проведение массовых мероприятий³⁹⁶. Подконтрольные государству средства массовой информации превращаются в орудия пропаганды правильности законотворческой политики. Критика существующих законов оппозицией

³⁹⁰ Законы Хаммураби, царя Вавилона // Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 98-101.

³⁹¹ Драма российского закона М.: Изд-во «Юридическая книга», ЧеРо, 1996. С. 63.

³⁹² Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995.

³⁹³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

³⁹⁴ Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов. М., 2003. С. 15-17.

³⁹⁵ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093. ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 52, ст. 5272.

³⁹⁶ Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

ограничивается³⁹⁷ или вообще объявляется преступной деятельностью (ст. 70 УК РСФСР 1961 г.). Управленцы стремятся устранить из общества социальный слой политиков, представляющих разные группы общества и способных участвовать в законотворчестве. Все общественные элиты превращаются в служилый государственный класс (бюрократию).

3. Управленческие группы создают **форму правления**, обеспечивающую их доминирование в процессе законотворчества. Как уже отмечалось, решающая роль в законотворчестве отводится главе государства, представляющему общность управленцев или управленческой элите, составляющей политическую олигархию. Представительные органы вообще отсутствуют или подчинены главе государства (олигархии). Они являются совещательными органами или законорегистрационными органами при главе государства³⁹⁸. История развития конституционализма имеет богатый опыт имитации республик. Официальное позитивное право (писаная конституция) может провозглашать парламент единственным законодательным органом. Но посредством ряда манипуляций он подчиняется главе государства или правящей политической олигархии. В частности в XX веке управленческие группы многих стран (СССР, страны Азии, Африки и Латинской Америки), имитирующих республиканскую форму правления, создавали свои партеобразные объединения, называемые правящими партиями, посредством которых занимали большинство мест в парламенте и подчиняли этот орган себе. Депутаты превращаются в часть бюрократической номенклатуры, действующей не на основе воли избирателей, а по указанию выше стоящих начальников³⁹⁹. Не право, а умело расставленные кадры лично преданных главе государства людей, начинают решать все. Демократические процедуры законотворчества становятся формальностью, которая призвана только прикрывать властные решения, принятые главой государства (политической олигархией)⁴⁰⁰.

Представительный орган, подконтрольный бюрократии, может использоваться для поднятия авторитета главы государства. Он сознательно принимает не популярные, реакционные законодательные решения, вызывающие недовольство разных групп, которые обращаются с просьбами к главе государства о защите их интересов. Последний проявляет мудрость, великодушие и спасает общество от «зловредных бояр».

В случаях, если управленцы не могут установить полный контроль над представительным органом, его законодательная деятельность затрудняется, а акты, носящие характер закона принимаются главой государства (указное право)⁴⁰¹.

С. 20

Для придания большей значимости законам, выражающим интересы управленцев, они могут организовать принятие их на референдуме. Это легко сделать при тоталитарном режиме, в условиях, когда администрация устанавливает прочный контроль не только за поведением, но и над правовым сознанием большинства членов общества. Как известно, к референдуму для получения дополнительных полномочий прибегал С. Хусейн, Б. Муссолини, А. Гитлер⁴⁰². В советский период управленческие элиты выносили некоторые проекты законов (конституции) на всенародное обсуждение, которое использовалось в целях правовой пропаганды, а так же для выявления лиц не лояльных к существующему строю. Как показали события 1993 г. ввести в стране Конституцию в ее современном виде оказалось легче через референдум, нежели через Учредительное собрание или парламент⁴⁰³.

4. Управленческие группы, составляющие аппарат государства, способны прочно удерживать власть над обществом при условии их объединения и иерархизации отношений внутри сообщества. При возникновении сложного государственного устройства, как правило, начинаются конфликты между управленцами центра и регионов, что ведет к потере власти всем управленческим сообществом. В силу этого, управленцы, осознающие свой общий интерес, формируют

³⁹⁷ Фаризова С. «Родина» исполняет волю президента // Коммерсантъ. 2005. № 87. С. 3; «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве прав // Коммерсант. № 89. С. 2.

³⁹⁸ Денисов С.А. Восстановление института монархического правления в России // Между прошлым и будущим: социальные отношения, ценности и институты в изменяющейся России. Т. 2. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005. С. 260-263

³⁹⁹ Барахова А. Два часа, которые изменили Совет Федерации // Коммерсантъ-Власть, 2005. № 20. С. 26.

⁴⁰⁰ Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3.

⁴⁰¹ Денисов С.А. Участие Президента РФ в процессе правотворчества // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в РФ. Екатеринбург, 2001. С. 178-180

⁴⁰² Конституции буржуазных государств. Т. 1. М.-Л., 1935. С. 77.

⁴⁰³ Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 107.

централизованную систему законодательства⁴⁰⁴. Управленческие группы регионов могут имитировать федеративное устройство государства путем дублирования законов, изданных центром. Им могут позволять конкретизировать в мелочах законы, принятые центральными элитами⁴⁰⁵.

5. Ослабление групп государственных управленцев может привести к тому, что они вынуждены в идеологических целях октроировать конституцию, ограничивающую их власть. В этом случае законодательство превращается в инструмент нейтрализации норм конституции. Опираясь на право делать исключения из общих норм конституции, управленцы, с помощью принимаемых законов резко ограничивают действие эти общих нормы. Под предлогом обеспечения безопасности страны, борьбы с преступностью, защиты интересов граждан принимаемые законы ограничивают свободу слова, средств массовой информации, деятельность политических партий и иных общественных объединений. Полномочия самой государственной бюрократии и стоящего на вершине бюрократического механизма главы государства увеличиваются до уровня, позволяющего им оставаться несменяемыми и безответственными перед обществом. Не конституционные законы принимаются легко в условиях, когда конституционного контроля нет вообще или органы конституционного контроля ослаблены или встроены в номенклатуру главы государства.

Как известно, скрытой формой законодательства может быть толкование конституции и законов. Управленцы используют эту форму законодательства в своих интересах, встраивая в бюрократическую иерархию органы, компетентные осуществлять официальное толкование права (верховные, конституционные суды).

В административной правовой системе специфичной становится сама форма закона. Это не обязательно нормативно-правовой акт. Нормы, имеющие высшее значение в обществе, могут содержаться в санкционированных верховной властью обычаях, устных нормативных указаниях главы государства, политических и религиозных доктринах. Ст. 53 Основных законов Российской империи объявляла: “Законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшего утверждения”. Одобрение нормы закона главой государства могло осуществляться в форме подписи, надписи или устное. При устном одобрении оно подтверждалось заслуживающим доверия лицом⁴⁰⁶.

В условиях, когда закон в форме нормативно-правового акта не является основным источником права в обществе (например, доминируют обычаи, подзаконные акты, административные прецеденты) он может издаваться в идеологических целях для придания демократического имиджа власти администрации. Такой закон может декларировать какие угодно широкие права и свободы граждан. Создание механизма нейтрализации его норм обеспечивает то, что они остаются мертвыми нормами или их действие строго дозируется.

В административных социальных системах спецификой обладает не только форма законодательства, но и его сущность. Оно служит способом выражения интересов общности управленцев, обособленных от общества. Эти интересы во многом отличаются от интересов других групп общества⁴⁰⁷.

Изучение законодательских процессов в стране требует учета влияния на них управленческих групп государства.

⁴⁰⁴ Макурин А. Реформа государственной службы в субъектах Федерации Уральского федерального округа: проблемы и пути решения // Чиновник. 2004. № 1. С. 21.

⁴⁰⁵ Гусев А.В. Некоторые актуальные проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации // Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Вып. 1. Екатеринбург, 2005. С. 76-77.

⁴⁰⁶ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 35, 410.

⁴⁰⁷ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005. С. 64-80.

15. Аннотация выступления на тему «Экономическая политика административного государства»

Выступление в Высшей школе экономики в апреле 2006 г.

1. **Административным называется** государство, являющееся инструментом власти обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат этого государства. Обособление управленцев (администрации) от общества происходит при отсутствии в обществе иных социальных групп, способных поставить аппарат государства себе на службу. Гарантией сохранения господствующего положения управленцев в обществе является проводимая административным государством **экономическая политика**, которая сводится к следующим мероприятиям:

1) **Огосударствление** основной части общественного богатства. Юридически блага принадлежат Богу, народу, государству, а фактически они находятся во владении, распоряжении и пользовании государственных управленцев. Это обеспечивает им экономическое господство в обществе и привилегированное положение. Общественные блага направляются на поддержание выгодных управленцам политических и идеологических институтов.

2) Государство превращается в **основного хозяйствующего субъекта**. Оно организует производство и распределение общественного продукта, осуществляет контроль за предпринимательской деятельностью частных лиц.

3) Административное государство часто опирается на **поддержку неимущих слоев населения**, которые нуждаются в его опеке, и враждебно относятся к имущим слоям частных собственников. Проводя политику редистрибуции, государство разоряет имущие слои населения, поддерживает равенство в нищете.

2. Административное государство **приспосабливается к изменению** окружающей среды. Со временем меняются способы, приемы, формы обеспечения интересов управленцев. В Древние и Средние века это государство имеет форму Восточной деспотии. В XX веке оно берет на вооружение идеи социализма, обещает стать главным инструментом быстрой модернизации экономики.

В России государство традиционно имело административный характер. В конце XX века некоторым показалось, что с этим покончено. Появился класс частных собственников, который выдвинул свои претензии на государственную власть. Однако управленцы еще раз показали свою способность к консолидации и удержанию государственной власти. В течение незначительного промежутка времени они сумели вернуть под контроль объединенных государственных чиновников крупнейшие компании страны, не прибегая к их юридическому огосударствлению. Все крупные и даже средние собственники попали под опеку администрации разного уровня. Инструментами контроля являются регистрация предприятий, лицензирование отдельных видов деятельности, создание налоговых режимов деятельности, квотирование, распределение государственных заказов. Попытки сопротивления административизации экономики со стороны отдельных предпринимателей легко подавляются с помощью органов правоохраны через избирательный контроль и юридическую ответственность. Поддержка управленцами отдельных номенклатурных предпринимателей неизбежно ведет экономику страны по пути монополизации, уничтожения конкуренции и рыночных отношений. Вместе с этим приходит рост цен (инфляция) при неспособности монополий производить качественную продукцию. Реализуя потребности монополистов, государство будет стараться закрыться от внешней конкуренции, что в свою очередь, будет консервировать неэффективную экономику. Итогом административизации экономики является общественный строй, называемый номенклатурным капитализмом или государственным капитализмом.

3. Спецификой развития административного государства в России в последние годы является его **централизация**. Финансовые ресурсы концентрируются в центре и затем

распределяются между регионами. Эта имперская политика делает столицу колоссально богатой за счет обеднения регионов. Редистрибуция сдерживает развитие регионов доноров и стимулирует иждивенчество дотационных регионов.

4. Управленцы **рассматривают частную собственность** и предпринимательство как вынужденное средство для развития экономики страны, в которой они являются хозяевами. Экономическая политика современного административного российского государства аналогична той, что проводила большевистская партократия в период Новой экономической политики (1921-1929 гг.). При благоприятных внутренних и внешних условиях, управленцы попытаются расширить свое экономическое влияние, направить экономику по пути милитаризации. Если они окажутся недостаточно сильны для реализации своих устремлений к полному экономическому господству, то в стране может вырваться класс частных собственников, который попытается превратить администрацию государства в инструмент своей власти, повести Россию по пути, который прошли страны Запада в борьбе с феодализмом. Но управленцы это хорошо осознают и сделают все от них зависящее для того, чтобы страна оставалась в рамках так называемого азиатского способа производства.

5. **Пределы осуществлению** указанной политике административного государства может поставить экономический кризис, к которому оно неизбежно приведет страну в силу не эффективности этой политики для общества, подавления частной инициативы. Этот кризис непременно возникнет при исчерпании природных богатств, добыча и продажа которых является главным источником дохода для бюджета, находящегося в распоряжении чиновников.

6. Зная сущностные свойства административного государства, можно дать **оценку тем заявлениям**, которые делают его представители (в том числе глава государства). Декларации о либеральной экономической политике государства не могут быть реализованы и носят идеологический характер (вводят международную общественность в заблуждение). Другие провозглашаемые цели будут реализовываться, обеспечивая, в первую очередь, интересы самих управленцев. Так, борьба с бедностью, как правило, означает увеличение общественных благ, изымаемых в обществе и перераспределяемых через аппарат государственного управления. Итогом этой борьбы будет повышение благосостояния все возрастающего числа чиновников.

Вывод. Административное государство принимает меры по созданию своего позитивного имиджа. На это работают не только журналисты, но и ученые. Наука, представляющая гражданское общество, должна дать свою, независимую оценку свойств административного государства, показать членам этого общества, что мы можем ждать от него сегодня и в ближайшее будущее.

16. Субъектная основа конституционного строя

Аннотация доклада помещена: «Российский конституционализм: история и современность» (Заседание «круглого стола», посвященное 80-летию И.М. Степанова)

// Государство и право. 2006. № 7. С. 112.

Важнейшим условием формирования конституционного строя является наличие в стране реальных субъектов объективно заинтересованных, желающих и способных реализовать конституционные нормы. Становление этих субъектов происходит медленно, путем трансформации доконституционных субъектов.

В основе конституционного строя лежит концепция суверенитета народа и ограничения власти правительства (popular sovereignty and limited government)⁴⁰⁸. Таким образом, формирование народа является главным условием для возникновения конституционного строя. В политологии говорят о том, что предпосылкой формирования ограниченного правления является формирование гражданского общества. Однако, не каждый человек может являться субъектом тех или иных правовых отношений (субъектом уголовного преступления может быть только вменяемый человек, достигший, по меньшей мере, возраста 14 лет), так не каждое население страны может быть народом (демосом), способным осуществлять суверенные права. Стать единственным источником власти в стране (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ 1993 г.) может только население обладающее определенной степенью единства (организованности), достаточным разумом и активностью. Наоборот, пассивное население, отказывающееся участвовать в политической жизни страны, опирающееся на чувства, не организованное остается объектом права, объектом манипуляций со стороны управленческих элит государства, которые сохраняют за собой реальный суверенитет, как в условиях абсолютных монархий. Население, не трансформированное в народ обычно называют массой, толпой (охлосом). Масса, не оформившаяся в народ, не использует предоставленные конституцией права.

Обязательными субъектами конституционного строя, по мнению С.А. Денисова, являются так же граждане (как более политически активные по сравнению с подданными члены общества), институты гражданского общества, в том числе общественные объединения и конкурирующие между собой партии, работоспособный, легитимный парламент, независимый суд, развитое местное самоуправление. Отсюда – ответ на вопрос в каком направлении следует развиваться странам, переходящим к конституционному строю. Они должны пройти длительный период возникновения и становления конституционных субъектов права.

// Конституционный строй России. Выпуск 5. 2006. № 3. М.: Институт Государства и права РАН, 2006. С. 153-161.

С. 153

История развития всех стран мира показывает, что конституционный строй не возникает вместе с принятием нормативного акта, называемого конституцией. Необходимы определенные условия для того, чтобы нормы, закрепленные в нормативном документе, стали действовать, реализоваться в поведении субъектов общественной жизни. Важнейшим условием формирования конституционного строя является наличие в стране реальных субъектов объективно заинтересованных, желающих и способных реализовать конституционные нормы. Становление этих субъектов происходит медленно, путем трансформации доконституционных субъектов. Достаточно распространенным в мире является положение, когда глава государства и стоящие за ним правящие группы октроируют (иногда под давлением внешних сил) конституционный акт, а в обществе еще не возникло реальных сил для его реализации. Возникает мнимый или номинальный конституционализм, который противопоставляется подлинному⁴⁰⁹. Конституция играет идеологическую роль, создает демократический имидж управленческим элитам страны и помогает им на некоторое время удержаться у власти⁴¹⁰.

1. В основе конституционного строя лежит концепция суверенитета народа и ограничения власти правительства (popular sovereignty and limited government)⁴¹¹. Таким образом, формирование народа является главным условием для возникновения конституционного строя. В политологии говорят о том, что предпосылкой формирования ограниченного правления является формирование гражданского общества. Как не каждый человек может являться субъектом тех или иных правовых отношений (субъектом уголовного преступления может быть только вменяемый

⁴⁰⁸ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. С. 33.

⁴⁰⁹ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.-Новосибирск: ООО Изд-во ЮКЭА, 2001. С. 16.

⁴¹⁰ Денисов С.А. Имитация конституционализма // Новая правовая мысль. Волгоград. 2005. № 3. С. 9-15.

⁴¹¹ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. С. 33.

с. 154

человек, достигший, по меньшей мере, возраста 14 лет), так не каждое население страны может быть народом (демосом), способным осуществлять суверенные права. Стать единственным источником власти в стране (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ 1993 г.) может только население обладающее определенной степенью единства (организованности), достаточным разумом и активностью. Наоборот, пассивное население, отказывающееся участвовать в политической жизни страны, опирающееся на чувства, не организованное остается объектом права, объектом манипуляций со стороны управленческих элит государства, которые сохраняют за собой реальный суверенитет, как в условиях абсолютных монархий. Население, не трансформированное в народ обычно называют массой, толпой (охлосом)⁴¹².

Масса, не оформившаяся в народ, не использует предоставленные конституцией права. Провозглашение идеологического многообразия не ведет к доминированию идей демократии, гуманизма, социального государства. Охлос поддерживает идеи этатизма, вождизма, патернализма, исходящие от правящей группы государственной бюрократии. Охлосу не нужна демократия, поскольку он не умеет пользоваться ее инструментарием и нуждается в опеке со стороны управленческих элит, главы государства. Большинство, не ставшее еще народом хорошо описано словами К. Маркса: «Они не могут представлять себя, их должны представлять другие. Их представитель должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающей им свыше дождь и солнечный свет»⁴¹³. Р. Давид указывает на то, что конституционализм в Японии носит только внешний вид, поскольку японцы, как восточный народ, «не любят вмешиваться в общественные дела и предпочитают, чтобы ими управляли сильные мира сего»⁴¹⁴.

Особенно трудно конституционализм приживается в странах, с так называемой восточной или азиатской ментальностью населения, где, как отмечает историк Л.С. Васильев, люди

С. 155

«привыкли к иерархии и неравенству, к веками сложившимся стереотипам бытия, к давлению верхов, к всемогуществу власти»⁴¹⁵. Здесь доминирует этатистская идеология и даже большая часть интеллигенции готова служить государственному аппарату, а не гражданскому обществу⁴¹⁶. Публичный интерес здесь отождествляется с интересами государственной бюрократии (главы государства, правительства)⁴¹⁷.

Масса, не являющаяся народом, отказывается защищать свою свободу слова и свободу средств массовой информации. Наоборот, от нее исходит требование введения цензуры⁴¹⁸. Ей не нужна свобода объединения в политические партии. Она не понимает, зачем нужна оппозиция и спокойно смотрит на ее уничтожение правящей группой. Она всячески приветствует появление партеобразного объединения управленцев, возглавляемого главой государства. Без всякого насилия (в ходе выборов) охлос дарует свой суверенитет главе государства и поддерживает монархическую форму правления. Он не возражает против устранения декларируемого в конституционном акте разделения властей и сосредоточения абсолютной власти в руках главы государства («добраго царя заступника»). Торжествует принцип: «Король умер (или свергнут). Да здравствует новый король!» Именно такая масса населения, по мнению К. Маркса, привела к власти во Франции в середине XIX в. Луи Бонапарта, который получил поддержку большинства на президентских выборах, а затем объявил себя императором⁴¹⁹.

Неимущая масса населения не может защитить свои права в суде, а значит не ценит ни закон, ни конституцию, ни независимость суда, ни правовое государство. Последнее в сознании массы отождествляется с порядком, с полицейским государством. Патернализм население не отличает от социального государства.

С. 156

⁴¹² Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995; Психология масс. Хрестоматия. Самара: Издательский дом «БАХРАХ-М», 2001.

⁴¹³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

⁴¹⁴ Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

⁴¹⁵ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

⁴¹⁶ Денисов С.А. Служилая интеллигенция и ее отношение к государству // Интеллигенция России и Запада в XX-XXI веках: выбор и реализация путей общественного развития. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2004. С. 271-273.

⁴¹⁷ Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 4.

⁴¹⁸ Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

⁴¹⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.

Масса не рассматривает человека как высшую ценность. Применение современного права, - пишет Р. Давид о Японии, - наталкивается на равнодушие японцев к «идеям свободы и человеческого достоинства»⁴²⁰.

Иногда, когда гнет правителей становится невыносимым, охлос восстает, свергает тиранов. Но в результате бунта в стране возникает не демократия, а охлокартия (смута), которая сопровождается беспорядками, ростом преступности, дезорганизацией всей общественной жизни. Вскоре масса населения находит себе других «хозяев», которые могут даровать ей конституцию. Но это не ведет к возникновению в стране конституционного строя. Аристотель относил демократию к неправильной форме государства именно потому, что он подразумевал под ней власть греческого охлоса, который часто передавал эту власть тирану⁴²¹.

По мнению К. Маркса феодальный строй и монархия уступают место конституционному строю вместе с формированием класса буржуазии⁴²², который обладает экономической самостоятельностью и привлекает массы населения к мирным, цивилизованным путям борьбы за реализацию своих интересов⁴²³. Свободный народ должен состоять из свободных индивидов, личностей: самодостаточных, способных к самоуправлению (не нуждающихся в опеке со стороны кого бы то ни было), стремящихся к тому, чтобы государство не вмешивалось в вопросы, где без него можно было бы обойтись⁴²⁴. Государственная бюрократия старается не допустить возникновения слоя независимых от нее предпринимателей. Через законодательство и правоприменительную практику она ставит бизнес под свой контроль, создавая так называемый номенклатурный капитализм, где возможность для получения прибыли имеют только опекаемые бюрократией предприниматели, которые, в свою очередь снабжают финансовыми средствами эту бюрократию. Коррупция здесь приобретает системный характер. Предпринимателям, не имеющим властных опекунов, ставятся разного рода административные барьеры. Именно этот слой предпринимателей и является

С. 157

той силой, которая будет толкать страну по пути построения конституционного строя, закрепляющего принцип равенства всех перед законом и судом, отделяющего бизнес от власти.

2. Для возникновения конституционного строя необходимо чтобы подданные превратились в граждан своей страны. Для этого недостаточно выдать населению паспорта, подтверждающие их гражданство. Гражданин – это тот, кто сознательно участвует в управлении своим государством. Таким образом, быть гражданином ответственно. С октроированием конституционного акта большая часть людей предпочитает оставаться подданными, перекладывать на государственную бюрократию заботу о стране. Подданный не желает участвовать в выборах, а если голосует, то за авторитарного лидера или того, на кого укажет глава государства. Подданный терпеливо сносит ограничения его гражданских прав. Все на что он способен – это написать жалобу выше стоящему начальнику о том, что его притесняет ниже стоящий чиновник. Он не отличает отечества от его величества и безгранично верит в легенду о «добром царе и плохих боярах». Для Восточных цивилизаций, - пишет Л.С. Васильев, - характерно духовное рабство, при котором люди не ценят свободы. Они не только удовлетворены своим рабским положением, но и, «даже зная уже о существовании иных стандартов бытия, не желают отказаться от привычного образа жизни (имеющего, к слову, свои преимущества, особенно с точки зрения гарантированного обеспечения жизненного минимума)»⁴²⁵.

3. Ограниченное государственное правление не может возникнуть при отсутствие институтов гражданского общества: общественных объединений, партий, конкурирующих между собой. Без сильной оппозиции нет реального демократического выбора, нет гражданского контроля за правящей группой. История многих стран мира XX века показывает, что управленческие элиты наряду с октроированием конституции производят имитацию создания партийной системы. Они создают партеобразное объединение из бюрократии (квазипартию), которую называют правящей партией. Это объединение бюрократии не является партией по нескольким признакам. Оно представляет не часть гражданского общества, а государственных чиновников. Его целью является не участие членов гражданского общества в управлении,

с. 158

а наоборот, обеспечение управляемости общества со стороны государства. Это объединение существует за счет государственных средств. Фактически, партеобразное объединение бюрократии является теневой структурой государства. Его органы могут быть высшими органами государственной власти (Генеральный секретарь ЦК КПСС, Политбюро ЦК КПСС). С помощью партеобразного объединения управленцев, получающего привилегии от государства, правящая группа вытесняет с политического поля реальные партии гражданского общества, навязывает обществу определенную идеологию, ставит под свой контроль представительные органы власти, превращая их в придаток исполнительных органов власти.

Управленческие элиты, с помощью уполномоченных ими людей, могут создавать партии-подсадки,⁴²⁶ которые обеспечивают видимость многопартийности и наличия оппозиции в обществе. В некоторых странах допускается реальная, но ослабленная оппозиция, которая лишается финансовой поддержки, доступа к средствам массовой информации. Она обозначает свое участие в политической жизни страны, в выборах органов государственной власти, но не может реально

⁴²⁰ Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

⁴²¹ Дюронт В. Жизнь Греции. М.: Крон-пресс, 1997. С. 537.

⁴²² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 7. С. 16-17.

⁴²³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 161, 185-186.

⁴²⁴ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. P. 35.

⁴²⁵ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432.

⁴²⁶ Хамраев В., Булавинов И. Операция «Родина» завершена // Коммерсантъ-Власть, 2004.

конкурировать за власть, контролировать правящую группу. Общество, в котором не распространены демократические идеалы, не может генерировать мощное и достойное демократическое движение, сформировать авторитетные демократические партии не вождистского типа.

Конституционный строй не может существовать без независимых от государства средств массовой информации (ст. 29 Конституции РФ). Именно они должны обеспечивать самостоятельность духовной жизни общества, распространение идей свободы, равенства, демократии, справедливости. «У свободы слова общая судьба с демократией: когда уничтожают одну, то кончается и другая» – отмечают авторы одного из учебников⁴²⁷. Управленческие элиты государства хорошо понимают значение СМИ. Поэтому они не допускают их самостоятельности, берут

159

их под свою опеку⁴²⁸ и используют для удержания населения в состоянии толпы, для манипулирования общественным мнением.

Управленческие группы стараются взять под свой контроль инициативу населения. Они стремятся произвести огосударствление всех общественных объединений, поставить верных им людей во главе профсоюзов, женских и молодежных движений. При государственных органах создаются разного рода общественные палаты, правозащитные организации, которые должны обозначать выражение общественного мнения⁴²⁹. Независимые от государства общественные объединения преследуются и вытесняются из общественной жизни⁴³⁰.

4. В условиях когда население страны не образует народа, при отсутствии реальной политической конкуренции, созданный в соответствии с конституцией парламент приобретает имитационный характер. Правящая группа манипулирует общественным сознанием во время выборов и легко заполняет представительный орган власти послушными ей людьми. Депутаты представительного органа ни чем не отличаются от чиновников других органов власти. Они фактически назначаются сверху и не несут ответственности перед своими избирателями. Такой парламент превращается в совещательный или законорегистрационный орган при главе государства. Он послушно выполняет его волю. Разделения властей на деле отсутствует. Создается только видимость отказа от монархической формы правления и наличия республики.

5. Конституционализм не может существовать при отсутствии независимого суда. Однако, в переходный к конституционному строю период судьи по сложившейся традиции не осознают себя служителями права и закона. Они по-прежнему остаются государственными чиновниками, не отделяющими себя от исполнительной ветви власти. В свою очередь, управленческие

с. 160

элиты государства стремятся заполнить судебные органы людьми, которые будут проводить выгодную им политику, пренебрегать конституционными нормами и требованиями закона.

6. Конституционный строй предполагает децентрализацию управления страной. Все вопросы общественной и государственной жизни по возможности должны решаться на уровне местного самоуправления и на уровне субъектов Федерации при большом масштабе страны и многонациональном характере населения. Однако, при отсутствии гражданской активности и институтов гражданского общества правящая группа без труда выстраивает иерархическую систему управления страной и устраняет декларируемые в конституции федеративные отношения и местное самоуправление. При пассивности населения центр формирует послушные органы власти регионов, которые делают видимость осуществления самостоятельной политики. В свою очередь, региональное руководство держит под своим контролем органы власти муниципалитетов. Местное самоуправление превращается на деле в государственное управление на местах. Финансовые средства, полученные в регионах страны концентрируются в центре. Провозглашенные в конституции субъекты Федерации и муниципальные образования теряют финансовую самостоятельность и превращаются в административно-территориальные образования унитарного государства. С помощью таких приемов федерация в СССР превращалась в фикцию⁴³¹. По этому пути пошла Россия в последние годы.

7. Конституционный строй не совместим с монархической формой правления. В условиях отсутствия реальной конкуренции между политическими партиями на выборах, при пассивности населения, человек получивший должность, правящая группа, победившая на выборах, стремится увековечить свою власть. Президент превращается в бессменного вождя, передающего власть по наследству или выбранному им преемнику (Азербайджан, Белоруссия, Куба, Туркменистан, Северная Корея). Очень часто функцию главы государства в странах Азии, Африки и Латинской Америки берет на себя военный человек, опирающийся на армию или полицию⁴³². Формирование государственного

с. 161

аппарата из военных или представителей службы безопасности происходит сегодня в России⁴³³.

В ходе движения к конституционализму в стране должна возникнуть новая формация государственных служащих (военных, гражданских, правоохранительных), которые ориентируются на службу обществу, а не государю.

Нарисованная картина дает ясный ответ на вопрос, в каком направлении следует развиваться странам, переходящим к конституционному строю. Они должны пройти длительный период возникновения и становления конституционных субъектов права. На этом пути будет возникать много конфликтов между теми, кого устраивает неограниченное государственное правление и теми, кто будет бороться за установления контроля гражданского общества над государственными управленцами.

⁴²⁷ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 183.

⁴²⁸ Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов. М., 2003. С. 15-17.

⁴²⁹ Денисов С.А. Встраивание института Уполномоченного по правам человека в механизм власти различных управленческих групп // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 115-128.

⁴³⁰ Права человека в регионах Российской Федерации. Доклад о событиях 2003 года. М., 2004. С. 79.

⁴³¹ Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 198.

⁴³² Чиркин В.Е. Основы сравнительного правоведения. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. С. 171-172.

⁴³³ Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 91.

17. Основные средства, применяемые правящей группой для удержания власти в ходе избирательных кампаний

// Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Материалы научной конференции. Санкт-Петербург, 17 февраля 2006 г. Ч. 1. СПб.: Балт. гос. техн. ун-т, 2006. С. 206-210.

С. 206

Начиная с XX века правящие группы России вынуждены были ввести выборы при формировании органов власти. При этом они не отказываются от влияния на избирательные процессы и стараются сохранить свою власть. Приемы и методы удержания власти правящей группой несколько изменились за последние годы, но часть из них заимствована из прошлого опыта.

1. Наиболее надежным средством удержания власти на выборах правящей группой остается **манипуляция общественным мнением**. Реализация его требует огромных материальных затрат и контроля правящей группой за основными средствами массовой информации. Реализация его возможна только в условиях, когда экономическая обстановка в стране обеспечивает хоть какой-то рост благосостояния голосующей части населения. Правящая группа может использовать на выборах материальные и финансовые средства, принадлежащие государству или привлечь средства подконтрольных ей предпринимателей. Одновременно принимаются меры к нейтрализации усилий оппозиции по влиянию на общественное сознание. Властные инструменты используются для лишения ее финансовых и медийных ресурсов.

2. Конечно, для удержания власти в своих руках, правящая группа должна создать **политические институты**, которые представляют ее в ходе избирательной кампании. Таким институтом должна быть партия. В СССР был накоплен богатый опыт строительства управленческими группами, составляющими государственный аппарат, партеобразных объединений бюрократии, которые возглавляются или поддерживаются главой государства (вождем). Этим опытом не удавалось воспользоваться на

с. 207

протяжении 90-х годов XX века в силу отсутствия авторитетной фигуры, которая могла бы объединить конфликтующие между собой управленческие группы. Сегодня, усилия Администрации Президента РФ увенчались успехом. Создано не только партеобразное объединение бюрократии, обеспечившее единство ее действий от Москвы до самых до окраин. Удалось создать так же партии-подсадки, обозначающие оппозицию и отнимающие голоса у реально оппозиционных партий⁴³⁴.

3. Основным преимуществом правящей группы является сосредоточение в ее руках так называемого **административного ресурса**. Государственный аппарат мобилизуется на поддержку правящей группы в ходе избирательных кампаний. Формируются управляемые государственным аппаратом избирательные комиссии, которые участвуют в мероприятиях по дискриминации оппозиции (лишение ее кандидатов права участвовать в выборах, ограничению ее контроля за ходом выборов), фальсификации итогов голосования, обеспечению нужного правящей группе итога голосования (нужной явки и победы представителей правящей группы). Отмечается, что органы исполнительной власти, подчас, осуществляют руководство деятельностью избирательных комиссий, которые состоят из людей, послушных главе исполнительной власти⁴³⁵. Президент Калмыкии К. Илюмжинов откровенно заявляет, что в его силах добиться нужного результата любых выборов⁴³⁶.

Для победы правящей группы на выборах может быть использована не равная нарезка избирательных округов. В сельской местности, где население более управляемо, создаются округа с малым количеством избирателей. В городе, где население более критично к правящей группе, создают округа с большим количеством населения⁴³⁷. Разница в числе избирателей по округам достигала на некоторых выборах 80 к 1⁴³⁸. В интересах правящей группы могут устанавливаться

⁴³⁴ Хамраев В., Булавинов И. Операция «Родина» завершена // Коммерсантъ-Власть, 2004.

⁴³⁵ Избирательные права граждан: Россия 2003. М.: Московская Хельсинская группа, 2004. С. 23.

⁴³⁶ Возможны ли в России свободные выборы? Материалы международной конференции. М., 2004. С.

14.

⁴³⁷ Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 356.

⁴³⁸ Глейзнер Д. Выборы в Государственную Думу в 1999 году в Татарстане: заметки наблюдателя // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 21.

сроки проведения выборов (перенос очередных выборов или проведение внеочередных выборов, связанных с отставкой должностного лица)⁴³⁹.

Правящая группа стремится подчинить себе судебные органы и использовать их в своих интересах. Для воспрепятствования деятельности оппозиции используются правоохранительные органы: милиция, налоговые органы, иные органы контроля.

С. 208

Органы государства используются для избирательного привлечения к ответственности представителей оппозиции. Их привлекают к ответственности и стараются снять с выборов за каждое мелкое правонарушение. В последнее время приняты законодательные меры к расширению оснований для отказа представителям оппозиции в участии в выборах (подняты требования к спискам граждан, поддерживающим партию, не представленную в Государственной Думе)⁴⁴⁰.

Подконтрольность правоохранительных органов правящей группе позволяет освободить от юридической ответственности за совершаемые проступки представителей правящей группы, участвующих в избирательных кампаниях, или эта ответственность не существенна. Правоохранительные органы и суд встают на их защиту. Так, руководство Башкортостана пыталось напечатать фальшивые бюллетени для голосования на выборах Президента. Привлекли к ответственности только директора типографии. Ему назначили наказание в виде штрафа⁴⁴¹.

В ряде регионов России исполнительные органы власти оказывали прямое давление на кандидатов от оппозиции, принуждали их снять свои кандидатуры и лишали оппозиционную партию права участвовать в выборах⁴⁴². Представители Администрации Президента в регионах уже открыто собирают руководителей муниципальных образований, силовых структур, избирательных комиссий и требуют от них обеспечить определенные результаты голосования. Чиновникам угрожают дисциплинарной ответственностью за невыполнение указаний сверху. Как в советские времена создаются отряды агитаторов, граждан фактически принуждают к голосованию⁴⁴³. Одновременно делаются попытки запретить агитировать людей не участвовать в выборах⁴⁴⁴.

Должностное лицо, участвующее в выборах имеет возможность превращать информирование граждан о своей деятельности в предвыборную агитацию. Подчиненный ему аппарат государства, сформированный из лично преданных людей, легко мобилизуется на участие в выборах за счет государственных средств. Люди осознают, что если их руководитель проиграет выборы, то они потеряют свои должности вместе с ним. Новый руководитель приведет с собой свою команду. Представители органов власти, естественно, в ходе избирательной кампании используют в своих

С. 209

интересах материально-технические средства, находящиеся в их распоряжении (здания, оборудование, средства связи). Это является злоупотреблением служебным положением, коррупционной деятельностью, но, как правило, не наказуемо. Законодатель отказывается обязывать должностное лицо уходить в отпуск на время проведения избирательной кампании. Попытка ввести эту обязанность в Свердловской области не нашла поддержки Центральной избирательной комиссии⁴⁴⁵.

4. Для сохранения власти правящей группы применяется законодательство и иные нормативные инструментари. Не ясность норм законодательства позволяет государственным чиновникам толковать их в свою пользу. Зарегулированность избирательного процесса используется государственными управленцами для того, чтобы воспрепятствовать участию оппозиционных движений в выборах. Они исключаются из избирательного процесса по формальным основаниям: не верно составленные и поданные документы, нарушения процедуры и сроков проведения мероприятий⁴⁴⁶. От участия в выборах отстраняют не формальные общественные движения, которые действуют от своего имени и за свой счет.

⁴³⁹ Вестник ЦИК РФ. 1997. № 2.

⁴⁴⁰ ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 11 мая 2005 г. // Российская газета. 2005. 24 мая.

⁴⁴¹ Ханнанова Г., Гайнуллин И. За фальшивые бюллетени наказали избирательно // Коммерсантъ. 2005. № 101. С. 2.

⁴⁴² Кравченко М., Чернега Ю. Демократов отправили вслед за пенсионерами // Коммерсантъ. 2005. № 79. С. 3.

⁴⁴³ Ильющенко М., Усов П. Полпред Пуликовский проверит чиновников явкой // Коммерсантъ. 2005. № 199. С. 2.

⁴⁴⁴ Закатнова А. Кандидат «против всех» // Российская газета. 2005. № 256. С. 1, 5.

⁴⁴⁵ Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 367-368.

⁴⁴⁶ Возможны ли в России свободные выборы? Материалы международной конференции. М., 2004. С. 39-40.

Под предлогом контроля за чистотой выборов государственный аппарат выявляет источники финансирования оппозиции⁴⁴⁷ и принимает меры к их устранению. На предпринимателей, которые помогают оппозиции, оказывается административное давление. Им усложняют жизнь с помощью усиления налоговых и иных проверок их предприятий, принуждения свернуть предпринимательскую деятельность.

Создание мощного партеобразного объединения бюрократии и удачные меры по расколу оппозиционных движений делает выгодным для правящей группы переход к пропорциональной системе выборов в органы власти. Чтобы избежать обвинения в лишении гражданина пассивного избирательного права, принята норма, позволяющая партии включать в свой список кандидатов лиц, не являющихся членами этой партии (ч. 6 ст. 36 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). Законодательство позволяет партиям включать в свой список лиц, известных избирателям (руководство исполнительных органов, спортсменов), которые не будут работать в представительном органе. Пока этот прием достаточно эффективно используется правящей группой⁴⁴⁸.

С. 210

Существенным ударом для мелких оппозиционных партий является поднятие барьера для прохождения партии в представительный орган до 7 % голосов⁴⁴⁹. Чтобы мелкие оппозиционные партии не могли объединить свои усилия, принят закон о запрете участия в выборах депутатов Государственной Думы избирательных блоков⁴⁵⁰. Для того, чтобы заставить избирателя голосовать за те партии, которых допустили к выборам, региональным парламентам разрешили исключать из бюллетеня графу «против всех», чем немедленно воспользовались депутаты Московской городской Думы. Поскольку избиратель протестует против устранения свободных выборов отказом в них участвовать, правящая группа снижает порог явки избирателей на выборы для признания их состоявшимися или вообще от него отказывается⁴⁵¹. Для облегчения производства фальсификаций итогов голосования создаются законодательные препятствия для участия наблюдателей в процессе подсчета голосов или они не допускаются к мониторингу правоприменителями⁴⁵².

В последние годы правящая группа сталкивалась с трудностями в установлении контроля за выборами в регионах. Поэтому она отказалась от проведения прямых выборов глав субъектов Федерации⁴⁵³. Создана возможность отказаться от выборов глав муниципальных образований.

Умелое применение всех перечисленных средств управления выбором населения позволяет правящей группе сохранять свое властное положение и создавать видимость демократии и республиканской формы правления в стране.

⁴⁴⁷ Ст. 7 ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3104.

⁴⁴⁸ Черваков А., Воронов И., Пасмурный Н. Белгородский губернатор получил подконтрольную думу // Коммерсантъ. 2005. № С. 3.

⁴⁴⁹ ФЗ «О внесении изменений в ст. 36 ФЗ «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2574.

⁴⁵⁰ ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3104

⁴⁵¹ Партиям придется выражаться непарламентски // Коммерсантъ. 2005. 30 июня. С. 2.

⁴⁵² Партиям придется выражаться непарламентски // Коммерсантъ. 2005. 30 июня. С. 2.

⁴⁵³ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 30. Ст. 3024; 2003, № 27, ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950.

18. Трансформация Федерального Собрания от законотворческого к законорегистрационному органу

// Парламентаризм в России: проблемы и перспективы. С.Пб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2006. С. 300 - 308.

С. 300

В период перехода стран мира к конституционному строю часто имеют место трансформации органов власти из одного состояния в другое. Доконституционные органы перерастают в конституционные. Верховный Совет РСФСР из недопарламента (по выражению И. М. Степанова) превратился в почти парламент. Генеральный секретарь ЦК КПСС превратился в избираемого всеобщим голосованием Президента СССР.

В период контрреформ во многих странах наблюдаются и противоположные процессы. Луи Бонапарт из выборного президента во Франции превратился в императора Франции Наполеона III. Такие же трансформации происходили в Центрально-Африканской республике, где президент Ж.-Б. Бокасса провозгласил себя императором⁴⁵⁴. В Туркмении и Белоруссии президент, избранный на время, превратился в пожизненного диктатора.

Постепенное превращение Федерального Собрания РФ из законодательного в законорегистрационный орган при Администрации Президента РФ относится к этому же роду трансформаций, закономерных для переходного периода. Чтобы понять природу этого процесса необходимо выйти за рамки методологии юридического позитивизма, характерного для современного периода развития конституционного права России как науки.

С. 301

Процесс трансформации Федерального Собрания связан со следующими факторами развития страны и иных субъектов государственного права:

1. После периода активности 90-х годов XX века население России вошло в стадию политической апатии. Большинство отказалось от участия в политической жизни страны, от использования своего суверенитета, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ. В соответствии с традициями вождизма население передало свои суверенные права главе государства, фактически отказавшись от самостоятельного формирования представительных органов. Президент дал обществу сигнал, что он поддерживает партеобразное объединение бюрократии под названием «Единая Россия» и население в декабре 2003 г. отдало свои голоса за это объединение. Таким образом, Государственная Дума оказалась сформирована в основном из лиц, представляющих не население, а главу государства, не имеющих своего собственного мнения или подавляющих его, готовых исполнять любые законотворческие указания Президента.

К современному состоянию населения страны точно подходят слова К. Маркса, которые в свое время характеризовали французское крестьянство поддерживавшее государственный переворот Луи Бонапарта: «Они не могут представлять себя, их должны представлять другие. Их представитель должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающей им свыше дождь и солнечный свет»⁴⁵⁵.

Население, верящее в миф о «добром царе» вообще не понимает, зачем нужен парламент. Не имея политического опыта и политической грамотности, оно не в состоянии выбрать своих представителей в органы власти и доверяет выбору главы государства. Если в обществе отсутствуют представления о естественном праве, то ему нечего поручить своим избранныкам. Такое общество отдает свою судьбу в руки государя, поддерживает его абсолютную власть и устранение разделения властей.

Необходимо отметить, что возврат населения к вере в «добраго царя» и пренебрежение к парламенту произошли не стихийно. Авторитет представительных органов власти планомерно и постоянно подрывался средствами массовой информации в 90-х годах XX века. С начала XXI века правящая группа в нарушении ст. 29 и 13 Конституции захватила основные каналы распространения информации в стране и превратила их в органы пропаганды вождизма и

С. 302

патернализма⁴⁵⁶. Подобная политика, как известно, успешно использовалась в Германии для обеспечения власти А. Гитлера. Последний убеждал население страны, что парламент состоит из болтунов, не способных обеспечить стране процветание, поэтому всю власть в стране надо передать фюреру.

Разочарование населения в представительных органах на первом этапе буржуазно-демократической революции является типичным явлением для многих стран мира. Оно, например, имело место в ходе осуществления буржуазной революции в Англии в XVII веке. Большинство населения сначала поддержало

⁴⁵⁴ Мельников Е.Н. Государственный строй Центральноафриканской республики. М.: Наука, 1984. С. 4-5.

⁴⁵⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

⁴⁵⁶ Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов. М., 2003. С. 15-17.

ропуск Долгого парламента и установление диктатуры О. Кромвеля, а затем и полную реставрацию абсолютной власти Стюартов, которые допускали существование только послушного им парламента⁴⁵⁷.

2. Лишение Государственной Думы самостоятельности произошло в России в результате **консолидации центральной и региональной бюрократии** страны. Значительным достижением Администрации Президента стало создание партеобразного объединения бюрократии «Единая Россия». Это объединение нельзя назвать партией, поскольку оно состоит преимущественно не из членов гражданского общества, а из государственной бюрократии. Целью политической партии является контроль общества за аппаратом государства. Партеобразные объединения бюрократии, которые создаются в условиях авторитарных и тоталитарных режимов (КПСС в СССР, квазипартии в странах Азии и Африки XX века) наоборот, нацелены на подавление гражданской инициативы, на усиление контроля государства за населением страны. Органы государственной власти разного уровня в России, нарушая ст. 13 Конституции РФ, обеспечивали привилегии названному партеобразному объединению, одновременно лишая финансовых и медийных ресурсов настоящие, но слабые оппозиционные партии, как левого, так и правого толка. Левое движение удалось расколоть на десяток небольших партий, которые не смогли попасть в Государственную Думу. Процент голосов, набранных Коммунистической партией РФ удалось существенно понизить. Арест М. Ходорковского позволил запугать предпринимателей и лишит правые демократические партии финансовых ресурсов. Они вообще не сумели набрать достаточно голосов, чтобы попасть в Государственную Думу. Администрация Президента сумела создать и обеспечить политическую рекламу партиям-подсадкам, которые создают видимость своей оппозиционности, но, попав в Государственную Думу, поддерживают

с. 303

путем голосования законопроекты, исходящие от Администрации Президента⁴⁵⁸.

Консолидированные действия бюрократии позволили ей захватить большинство мест почти во всех представительных органах страны, подчинив их исполнительным органам власти, главе государства и его представителям в регионах.

3. Заполнение Государственной Думы представителями Президента произошло в результате реализации доктрины «управляемой демократии» (В Индонезии в конце 50-х начале 60-х годов президент Сукарно использовал термин «направляемой демократии»)⁴⁵⁹. Консолидированная главой государства бюрократия взяла под жесткий контроль проведение выборов депутатов Государственной Думы в 2003 г. Большую роль сыграли представители Президента РФ в федеральных округах. Таким же образом пытался собрать послушный себе парламент О. Кромвель, разделив Англию на округа и назначив во главе каждого округа майор-генерала⁴⁶⁰.

Процесс избирательной кампании стал настолько забюрократизированным, что граждане и журналисты оказались лишены права осуществлять агитацию в пользу того или иного кандидата на выборную должность. Это позволено делать только самому кандидату за счет средств его избирательного фонда⁴⁶¹. В 2003 г. были лишены возможности выдвигать своих кандидатов в депутаты Государственной Думы общероссийские общественные организации и общественные движения⁴⁶². Одновременно, консолидация бюрократии страны позволяет должностным лицам всех уровней безнаказанно злоупотреблять своей властью и превышать свои служебные полномочия с целью оказания поддержки кандидатам от «Единой России». Как отмечают исследователи, использование административного ресурса стало всеобщей практикой на выборах в органы власти всех уровней.

Усиление партеобразного объединения бюрократии в стране сделало выгодным для нее переход к пропорциональной системе выборов депутатов Государственной Думы следующего созыва. Одновременно в законодательство был введен запрет для мелких оппозиционных партий создавать предвыборные блоки на выборах депутатов Государственной Думы (ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 11 мая 2005 г.)⁴⁶³. Значительным препятствием для мелких оппозиционных партий является введение порядка, при котором к распределению депутатских мандатов допускаются только партии, набравшие 7 и более процентов

С. 304

голосов избирателей, участвующих в голосовании (ч. 7 ст. 82 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). Как известно, в 2003 г. демократические партии не набрали в свою поддержку и 5 % голосов. В результате, в Государственной Думе четвертого созыва нет ни одной демократической фракции. В законодательство введены более жесткие требования к спискам избирателей, которые поддержали выдвижение оппозиционной партии, не представленной в Государственной

⁴⁵⁷ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск, Харвест, 2001. С. 145-174.

⁴⁵⁸ Хамраев В. Госдума с возмущением приняла законопроект о депутатских расследованиях // Коммерсантъ. 2005. № 200. С. 2.

⁴⁵⁹ История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 506.

⁴⁶⁰ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск, Харвест, 2001. С. 157-158.

⁴⁶¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.

⁴⁶² ФЗ «О внесении изменений в ст. 36 ФЗ «О политических партиях» и изменений и дополнений в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2574.

⁴⁶³ Российская газета. 2005. 24 мая.

Думе на выборах депутатов Государственной Думы (список подписей признается не достоверным, если число подписей поставленных с нарушением закона превышает 5 % от их числа. Ранее эта цифра была 15 %).

4. Превращение депутатов Государственной Думы в номенклатурных чиновников, фактически назначенных на свои должности Администрацией Президента, привело к тому, что Государственная Дума принимает без возражений почти все проекты законов, направленные от имени Президента РФ. Они подвергаются критике только депутатами от оппозиции, которые составляют абсолютное меньшинство. Единороссы имеют в Думе более 300 голосов и, таким образом, могут провести через Думу не только федеральный закон, но и федеральный конституционный закон. Вместе с тем, оппозиционные фракции в Государственной Думе не могут провести через нее ни такого решения. Их законодательные инициативы останавливаются уже на уровне комитетов. Они могут только устно выражать свой протест против всего происходящего⁴⁶⁴.

Администрация Президента управляет голосованием в Думе через Председателя Думы, Совет Думы и руководителей комитетов. Председатель Думы является, по сути, личным доверенным лицом Президента в Думе. Другие руководящие органы Думы сформированы из представителей «Единой России». Эти должностные лица заранее получают соответствующие установки, и доводят их до депутатов фракции «Единая Россия». Члены этой фракции теоретически могут нарушать фракционную дисциплину и голосовать по собственному усмотрению, но за не послушание их могут вычеркнуть из списка кандидатов от партеобразного объединения бюрократии на следующих выборах. Депутаты от «Единой России» еще позволяют себе возмущаться по поводу положений законопроектов Президента, которые откровенно посягают на их права, но эти микро «бунты» легко подавляются руководством фракции и депутаты голосуют так, как им предписывается. Примером является обсуждение проекта закона «О парламентском расследовании», в отношении которого

С. 305

комитет по безопасности в отсутствие главы комитета принял решение о его кардинальной переработке, т.е. о возвращении его Президенту. Однако на следующий день после этого решения с членами комитета была проведена работа и они согласились рекомендовать раскритикованный ими проект для принятия в первом чтении⁴⁶⁵. Сегодня проведение законов, разработанных Администрацией Президента, через Государственную Думу, по свидетельству А. Котенкова, «отлажено как часы»⁴⁶⁶.

Администрация Президента пресекает попытки депутатов Государственной Думы разрабатывать свои проекты законов по ряду важнейших вопросов, которые она относит к предмету своего ведения. Так, была пресечена попытка депутатов Государственной Думы разработать и рассмотреть свой проект закона «О парламентском расследовании». Разработанный ими проект, предусматривающий широкие полномочия палат Федерального Собрания по проведению расследований был подменен проектом Администрации Президента, который был назван оппозицией проектом о запрете парламентских расследований⁴⁶⁷.

5. Для превращения Совета Федерации в законорегистрационный орган, послушный Администрации Президента применяются несколько иные механизмы. Резко ослабило Совет Федерации исключение из его состава региональных руководителей⁴⁶⁸. Выдвижение представителей регионов в эту палату Федерального Собрания стало осуществляться в процессе кабинетных переговоров между региональными руководителями и Администрацией Президента РФ. Это позволило Администрации заполнить Совет Федерации лицами, которые, в основном, лояльны к действующему главе государства. Председатель палаты принимает меры к введению в ней единоначалия⁴⁶⁹. По своему усмотрению он месяцами не ставит на утверждение Совета Федерации выдвинутых в его члены представителей регионов, лишая их возможности участвовать в работе палаты⁴⁷⁰. Председатель Совета Федерации получил право выступить с инициативой досрочного отзыва члена палаты (ст. 2 ФЗ № 160-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» и ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу пункта 12 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»)⁴⁷¹.

Для усиления президентского контроля за Советом Федерации и доведения до его членов воли Президента РФ представителем Президента

С. 306

⁴⁶⁴ Фаризова С. «Родина» исполняет волю президента // Коммерсантъ. 2005. № 87. С. 3; Фаризова С. «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве прав // Коммерсантъ. 2005. № 89. С. 2.

⁴⁶⁵ Хамраев В. Комитет по безопасности раздумал спорить с президентом // Коммерсантъ. 2005. № 196. С. 2.

⁴⁶⁶ Владимиров Д. Сенаторы ждут указаний Президента // Российская газета. 2003. № 71. С. 3.

⁴⁶⁷ Кузьмин В. Депутатский сыск // Российская газета. 2005. № 131. С. 1, 2. Хамраев В. Расследование зашло в Кремль // Коммерсантъ. 2005. № 194. С. 1, 2.

⁴⁶⁸ ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

⁴⁶⁹ Сергей Миронов затеял свою административную реформу // Коммерсантъ. 2004. 16 апреля. С. 2.

⁴⁷⁰ Депутаты позаботятся о новых сенаторах // Коммерсантъ. 2005. № 197. С. 2.

⁴⁷¹ Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

в Совет Федерации в апреле 2004 г. был назначен А. Котенков⁴⁷², имеющий большой опыт оказания давления на депутатов Государственной Думы и борьбы с оппозицией.

Спикер Рязанской областной думы вынужден был признать, что сегодня, представители регионов в Совете Федерации «не очень то советуются с субъектами»⁴⁷³. В 2004 г. были приняты законодательные меры к тому, чтобы регионы не могли досрочно отзывать своих представителей в Совете Федерации, которые больше отражают интересы Администрации Президента, чем субъектов Федерации⁴⁷⁴.

После перехода к выбору глав региона региональным парламентом по указанию Президента РФ⁴⁷⁵, половина членов Совета Федерации фактически стала представлять заместителей Президента в регионах страны. Россия еще больше приблизилась к модели формы правления, существовавшей до 1917 г. Совет Федерации стал походить по своей роли на Государственный Совет при царе или на палату Лордов в Англии XVIII в.

В результате принятых мер члены Совета Федерации безропотно утверждают законы, инициированные Президентом страны. Даже закон о переходе к системе заместителей в регионах, который фактически устраняет федеративные отношения в России, был принят Советом Федерации после ряда критических замечаний при одном воздержавшемся. В некоторых случаях члены Совета Федерации утверждают президентские законы, не с первого раза, а только после проведения с ними индивидуальных бесед представителем Президента.

Итогом является то, что голосованием в Государственной Думе и Совете Федерации управляют из Администрации Президента РФ. Депутаты послушно голосуют за те законы, которые спускаются из Администрации⁴⁷⁶. Федеральное Собрание не принимает законы. Ему отводится роль регистратора тех законов, которые разрабатывает Администрация Президента. В головах единокороссов не возникает сомнений по поводу того, соответствуют ли законодательные инициативы Президента РФ Конституции РФ (король не может быть не прав – писал когда-то Карл I)⁴⁷⁷. Более того, депутаты Государственной Думы выступают активными пропагандистами законодательных предложений Президента РФ. Официальная пресса откровенно пишет о том, что Федеральное Собрание превратилось в орган беспрекословно исполняющий требования Президента РФ⁴⁷⁸. Правозащитники говорят, что в России больше нет парламента⁴⁷⁹. Сложившееся положение уже обеспечило принятие ряда законов, ограничивающих

С. 307

действие Конституции РФ, дискриминирующих оппозицию и направленных на увековечивание власти правящей группы. Сегодня Президент с помощью подконтрольного Федерального Собрания и заместителей в регионах может полностью изменить содержание Конституции РФ 1993 г., преодолев все препятствия, предусмотренные в главе 9 этой Конституции.

Правящие группы принимают меры к **имитации сохранения самостоятельности** Федерального Собрания. Администрация Президента позволяет депутатам Государственной Думы вносить предложения в свои законопроекты, которые, видимо, специально разрабатываются так, чтобы были возможности для некоторого отступления. Одновременно, в редких случаях, Государственной Думе предоставляется возможность принять крайне не демократические законы по собственной инициативе. В этом случае Президент РФ получает возможность продемонстрировать всему миру свой демократизм путем отказа в их подписи.

Процесс лишения Федерального Собрания его конституционного права на законотворчество (ст. 94 Конституции РФ) не доведен до конца. Федеральное Собрание, конечно, имеет возможность принимать законы, которые не имеют большого политического значения и не вызывают интереса Администрации Президента РФ. Значительное влияние на законодательный процесс в этом случае, по мнению экспертов, оказывает Правительство РФ⁴⁸⁰, что так же подчеркивает усиление зависимости представительных органов власти от исполнительных органов. Это становится неизбежным в стране, где нет сильного гражданского общества.

Происходящая трансформация Федерального Собрания в законорегистрационный орган явление закономерное и, конечно, временное. С развитием гражданского общества в России, оно сможет смести со своего пути все преграды, которые ставит бюрократия и вернуть представительному органу его законотворческие функции.

⁴⁷² Владимир Д. Сенаторы ждут указаний Президента // Российская газета. 2003. № 71. С. 3.

⁴⁷³ Городецкая Н. Советчики власти // Коммерсантъ. 2004. № 220. С. 3.

⁴⁷⁴ ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу пункта 12 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

⁴⁷⁵ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 30. Ст. 3024; 2003. № 27, ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950.

⁴⁷⁶ Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3.

⁴⁷⁷ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск, Харвест, 2001. С. 121.

⁴⁷⁸ Кузьмин В. Депутатский сыск // Российская газета. 2005. № 131. С. 1.

⁴⁷⁹ Вы бы что расследовали? // Коммерсантъ. 2005. № 105. С. 3.

⁴⁸⁰ Карпова К., Кирюхина Ю., Фокина Е. Подайте депутату Государственной Думы // Российский фокус. 2-8 февраля 2004 г. С. 40-41.

19. Народ и охлос как субъекты государственно-правовых властеотношений

// Власть и властные отношения в современном мире: Материалы IX научно-практической конференции, приуроченной к 15-летию Гуманитарного университета (г. Екатеринбург) 30-31 марта 2006 года. В 2 т. Т. 2. С. 20-23.

С. 20

Конституции многих стран мира, в том числе России (Ст. 3 Конституции РФ 1993 г.), закрепляют право народа быть единственным источником власти в стране, носителем суверенитета. Однако, история большинства стран мира доказывает, что в переходный к конституционному строю период население страны еще не дотягивает до того уровня развития, который позволил бы ему воспользоваться конституционной нормой, закрепляющей суверенитет народа. Не зря управленческие элиты многих стран рассматривают свое население как ребенка, который легко поддается манипулятивному воздействию. В Эклоге население Византии сравнивается со стадом овец, которое Бог поручил пасти императорам. Мао Цзэдун говорил о своем населении как о чистом листе бумаги, на котором он может написать все, что он захочет. Население, находящееся на такой ступени развития, социальные психологи называют массой, толпой или охлосом⁴⁸¹.

Главы многих государств в XX веке вынуждены были (чаще всего по внешним причинам) октроировать конституционные акты, в которых суверенные права от главы государства передавались народу. Но население этих стран оставалось охлосом, а не народом, способным взять власть в свои руки. В результате акта голосования оно добровольно передавала права суверена главе государства, вручала свою судьбу в его руки. Конституция оставалась идеологическим документом, только прикрывающим старую монархическую форму правления. История Франции XIX показывает, как большинство населения отказывалось от республиканской формы

С. 21

правления и поддерживало переход власти Наполеону Бонапарту, Луи Бонапарту. Страны Средней Азии, Белоруссия сегодня демонстрируют процесс превращения выбираемых на время президентов в бессменных диктаторов при поддержке большинства населения.

Охлос, в отличие от экономически свободного народа, нуждался в государственной опеке. Он сам стремится к формированию патерналистских отношений с государством. Он не может жить без вождя. К. Маркс писал о большинстве крестьян, которые поддержали восстановление империи во Франции середине XIX века: «Они не могут представлять себя, их должны представлять другие. Их представитель должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающей им свыше дождь и солнечный свет»⁴⁸².

Охлосу не нужна конституция и конституционный строй. Он не умеет и не желает пользоваться демократическими инструментами власти и позволяет государственному аппарату их устранять или ограничивать. Политически безграмотная масса не ценит и не защищает свою свободу слова и свободу средств массовой информации. Наоборот, от нее исходит требование введения цензуры⁴⁸³. Но цензура и суверенитет народа, как отмечал А. де Токвиль, не совместимые явления⁴⁸⁴.

В обычное время охлос пассивен. Он не нуждается в праве на объединение в политические партии. Он не понимает, зачем нужна оппозиция и спокойно смотрит на ее уничтожение правящей группой. Он всячески приветствует появление партеобразного объединения управленцев, возглавляемого главой государства, и отдает за него свои голоса на выборах в органы власти.

Неимущая масса населения не может защитить свои права в суде, а значит, не ценит ни закон, ни конституцию, ни независимость суда, ни правовое государство. Последнее в сознании массы отождествляется с порядком полицейского государства. Патернализм население не отличает от социального государства.

⁴⁸¹ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995; Психология масс. Хрестоматия. Самара: Издательский дом «БАХРАХ-М», 2001.

⁴⁸² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

⁴⁸³ Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

⁴⁸⁴ Токвиль Алексис де Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 150.

С. 22

Понижение жизненного уровня населения может приводить к тому, что охлос восстает против своего суверена. Но, свергая одного правителя, охлос тут же ищет себе другого. «Король умер. Да здравствует король!» На определенный период после насильственного свержения охлосом старой правящей группы в стране может возникать господство свободы, которая приобретает форму не демократии, а охлократии. Для нее характерно отсутствие порядка, рост совершения правонарушений, посягательства на права слабых групп общества. В конце концов, толпа устает от беспорядка и сама поддерживает приход к власти диктатора.

Правящие группы умело используют неграмотность население и возникающее смешение понятий. Они объявляют себя представителями и выразителями интересов народа, фактически действуя от имени охлоса. Для дискредитации демократии они доказывают, что она тождественна охлократии. С превращением большинства населения в свободный и разумно мыслящий народ эти мифы будут разоблачены.

Формирование народа связано с экономическими, политическими и духовными трансформациями общества. По мнению К. Маркса феодальный строй и монархия уступают место конституционному строю вместе с формированием класса буржуазии⁴⁸⁵, который обладает экономической самостоятельностью и привлекает массы населения к мирным, цивилизованным путям борьбы за реализацию своих интересов⁴⁸⁶. С развитием капитализма и приватизацией государственного имущества, государственный аппарат лишается своих опекунских полномочий над массой населения. На почве появления экономической свободы формируется слой интеллигенции, независимый от государства, которая генерирует и распространяет идеи свободы, демократии, равенства, справедливости, гуманизма. Эти идеи противопоставляются государственной идеологии этатизма, вождизма, патернализма, великодержавия. Народ, в отличие от охлоса, основывает свои действия не на чувствах и вере в «добраго царя», а на разуме, на осознании своих интересов. Каждая страна должна пройти свой этап Просвещения. Люди, заразившиеся новыми идеями, становятся активными субъектами политической жизни, гражданами своей страны. Они объединяются и создают конкурирующие между собой

С. 23

демократические институты (демократические партии, свободные от государства средства массовой информации). Политическая конкуренция, так же как и экономическая, способствует быстрому развитию масс. С помощью демократических институтов гражданское общество ставит под свой контроль государственный аппарат. Это и означает, что в стране появился народ, способный стать сувереном.

Народ должен научиться самостоятельно принимать коллективные решения, не доверять бюрократии, главе государства, государству в целом. Большая часть общественных дел должна решаться на местах, в муниципалитетах. И только то, что невозможно решить самим передаваться для решения сначала в органы власти региона и только в крайнем случае в далекий центр. Люди должны научиться осознанно выбирать своих представителей в органы власти и осуществлять контроль за их деятельностью.

Для обеспечения своего суверенитета народ должен быть единым, не разделенным по национальному, этническому или религиозному признаку. Острые конфликты между частями народа неизбежно приведут к захвату власти в стране главой государства, который должен выполнять функцию примирителя или деспота, подавляющего одну группу общества в интересах другой группы общества.

Признаком того, что охлос трансформировался в народ, является активное участие людей в мирных массовых политических мероприятиях (собрания, митинги, демонстрации, пикетирование), с помощью которых они выражают свои интересы, свое отношение к происходящим в обществе событиям. Если население «спит», что типично для стран Востока, то власть у него неизбежно отнимут.

Российскому населению еще предстоит проделать свой путь от состояния охлоса к состоянию суверенного народа, превратить Конституцию РФ из идеологического документа в реально действующий правовой акт.

⁴⁸⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 7. С. 16-17.

⁴⁸⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 161, 185-186.

20. Препятствия на пути развития гражданского общества, создаваемые российским законодательством

// Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2006. С. 317-327.

С. 317

Российское законодательство не однозначно по своей направленности. Нет спора о том, что отдельные его положения, особенно положения Конституции РФ 1993 года, создали возможность для возникновения ростков гражданского общества. Но наряду с этим, в отечественном законодательстве можно выделить и такие нормы, которые препятствуют быстрому формированию сильного гражданского общества, обеспечивают сохранение бюрократических черт государства. Слабое гражданское общество не может принудить государство принять нормы, необходимые для его дальнейшего развития. Нормы права не защищают слабые ростки гражданственности от всеподавляющей государственной машины. Это естественно, для переходного периода, где государственная бюрократия продолжает оставаться самой сильной группой населения, а автономный от государства индивид, составляющий основу гражданского общества, только появляется. Бюрократия заинтересована, в целях сохранения своего господствующего положения, в том чтобы население страны оставалось в состоянии толпы, не превратилось в народ, способный стать сувереном.

1. Формирование гражданского общества в любой стране связано с переходом общественных благ из рук государства и его чиновников в руки массы предпринимателей. С этими процессами связывается буржуазная революция в Англии⁴⁸⁷. Эти процессы протекали в ходе приватизации в России. Однако, российское законодательство не создает достаточной правовой базы для появления массового частного собственника. Оно не защищает в должной мере мелкого и среднего предпринимателя от государственных чиновников, монополистического капитала и преступных группировок. Наоборот, оно давит его налогами, загоняя в «тень», где его уже поджидают организованные преступные группировки и коррупционное чиновничество. Эксперты отмечают, что реформы налогообложения малого бизнеса носят характер «мелких подачек», а не серьезной политики⁴⁸⁸. Российское законодательство не желает использовать имеющийся в мире опыт противодействия коррупции, создавая для коррупционеров режим наибольшего

с. 318

благоприятствования⁴⁸⁹. В силу этого, антимонопольное законодательство применяется выборочно и не сдерживает процесса концентрации капитала в стране. Широко разрекламированная программа правовых мер, направленных на ограничение «административных барьеров» для мелкого и среднего бизнеса пока не дает существенного результата. Зато вступают в действие новые правовые акты, которые резко сокращают возможность занятия мелким бизнесом⁴⁹⁰.

Законодательство, создающее многочисленные преграды на пути предпринимательства, в том числе, налоговое формирует тип личности бизнесмена, который не уважает право. Общество привыкает строить свои отношения помимо права. Оно еще долго не сможет взять на вооружение идеи правового государства. В свою очередь, государство не ограниченной власти бюрократии будет препятствовать формированию гражданского общества.

Распыление капитала, которое произошло в результате ваучерной приватизации в России, не было подкреплено правовой защитой мелких акционеров. Их не допускали к управлению предприятиями, им не выплачивали дивидендов. Огромное число акционерных обществ было доведено менеджерами предприятий и крупными собственниками до банкротства. В результате, в течение нескольких лет крупные собственники разорили мелких акционеров или за бесценок скупили их акции.

Исследователи описывают, как под предлогом заботы о потребителе королевские чиновники в феодальной Англии обирали торговцев и ремесленников⁴⁹¹. Та же политика производится в современной России. Отсутствие благоприятных законодательных условий для развития мелкого и среднего предпринимательства мешает формирования так называемого среднего класса, который является социальной основой всякого гражданского общества.

Находящиеся в таком положении мелкие собственники оказываются нуждающимися в защите сильного центристски организованного бюрократического государства. Это, в свое время, подтолкнуло класс мелких собственников поддерживать приход к власти Муссолини в Италии и Гитлера в Германии.

Не имущее население не может сформировать гражданское общество. Оно нуждается в государственной опеке и стремится вернуться к патерналистским отношениям с бюрократическим государством. Этому

С. 319

способствует закрепление в ст. 7 Конституции РФ идеи построения социального государства. В условиях низкой производительности труда и бесконтрольности государственного аппарата в распределении отнимаемых у производителя общественных благ, попытки создать социальное государство объективно вырождаются в восстановление патерналистского государства, которое, устанавливая мощный налоговый пресс, тормозит развитие производства, сокращая налогооблагаемую базу, оказывает мизерную помощь малоимущим, которые не перестают оставаться нищими, но зависимыми от «государства-благодетеля».

⁴⁸⁷ Всемирная история. Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Хрвест, 2001. С. 190.

⁴⁸⁸ «ФПГ поглощают все вокруг как пылесосы» // Коммерсантъ. Нефть и газ. 2003. № 33. С. 17.

⁴⁸⁹ Денисов С.А. Использование международного опыта предупреждения коррупционных преступлений // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в Сибирском регионе: Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2003 года) Часть 1. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.

⁴⁹⁰ Латынина Ю. Весь мир голдовых и рабов? // Новая газета. 2002. № 50. С. 1, 3.

⁴⁹¹ Всемирная история. Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Хрвест, 2001. С. 190.

Представители крупного капитала, которые отчасти прямо поддерживаются российским законодательством, а отчасти используют его слабые места, ни когда не являлись сторонниками развития гражданского общества. Им удобнее решать свои проблемы непосредственно контактируя с высшими чиновниками исполнительной власти за спиной общества и за счет посягательства на его интересы.

Взятый с 1996 года курс на расширение государственного вмешательства в экономику не ограничил власть экономической олигархии в стране, но существенно расширил полномочия государственных чиновников. От политики взимания коррупционной ренты с предпринимателей они перешли к селективной поддержке одних и вытеснению с экономического поля других. В стране укрепляется номенклатурный капитализм, при котором право на предпринимательство дается только избранным лицам, входящим во властно-предпринимательские группы.

Законодательство не создает препятствий для осуществления курса огосударствления общественных благ. С помощью налогового законодательства непомерно возрастают бюджетные доходы⁴⁹², которые используются для укрепления господства бюрократии над обществом. Неясность норм налогового права позволяет осуществлять избирательное привлечение предпринимателей к ответственности⁴⁹³ и отнимать у них имущество⁴⁹⁴.

2. Российское законодательство не обеспечивает необходимой **политической атмосферы** для развития гражданского общества. Прошедшее десятилетие не привело к формированию сильных партий, объединяющих разные группы общества. Это вполне объяснимо. Конституция РФ 1993 года закрепила форму правления, в соответствии с которой, Государственная Дума лишается права формировать Правительство РФ. Центральной фигурой всей политической системы страны является не парламент, а Президент

с. 320

РФ. Таким образом, ценность для населения объединения в партии, участия в парламентских выборах очень не велика. Судьба страны зависит от того, кто станет ее президентом. Население чувствует это и пренебрежительно относится к выборам в представительные органы власти. Широко распространяется абсентеизм.

Федеральный закон «О политических партиях»⁴⁹⁵ закрепил привилегированное положение действующих крупных партий, обеспечил вытеснение с политического поля мелких демократических партий и будет препятствовать в будущем появлению новых⁴⁹⁶. Закон запретил создавать региональные партии, коллективное членство в партии (ст. 23 Закона), на основе которого, например, была создана лейбористская партия Великобритании⁴⁹⁷. Согласно внесенным в закон поправкам⁴⁹⁸, партия уже при регистрации должна иметь 50 тыс. официально оформленных членов. При этом более чем в половине регионов страны в ее отделения должны входить не менее 500 членов (ранее было 100 членов). В остальных региональных отделениях численность членов партии не должна быть меньше 250 человек (ранее было 50). Эти нормативы, вводятся в действие с 1 января 2006 г. Многие мелкие партии не смогут их соблюдать и будут ликвидированы в соответствии с требованием ч. 4 ст. 2 ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О политических партиях»⁴⁹⁹. Кроме того, как это вошло в практику страны, для уменьшения числа членов партии в регионах с ними будут проведены беседы на предмет выхода из партии или перехода в другую партию⁵⁰⁰. С момента основания партия должна обзавестись партийной бюрократией (создать отделения в регионах страны). Управленческая элита сознательно стимулирует действие «железного закона олигархии», открытого Р. Михельсом. Государственной бюрократии удобней договариваться с партийной бюрократией. Необходимо напомнить, что в ряде стран Запада (например, в США)⁵⁰¹ нет обязательного членства в партиях. Аппарат партий достаточно слаб, так как работает, преимущественно, только в период избирательных кампаний. Таким образом, для создания партии в России нужны колоссальные финансовые средства,

С. 321

которые могут выделить либо крупные монополистические объединения (находящиеся под контролем государства), либо само государство. Л.М. Алексеева считает, что названный закон позволяет исполнительной власти манипулировать политическими партиями⁵⁰².

Правящая группа принимает меры к огосударствлению существующих партий. Администрация Президента, нарушая ч. 4 ст. 13 Конституции РФ создало привилегированное партеобразное объединение бюрократии, с помощью которого вытесняет с политического поля реальные партии, ставит под свой контроль представительные органы власти центра и регионов, ликвидирует разделение властей, манипулирует общественным сознанием и управляет поведением населения страны. Законодательство страны не мешает Администрации Президента создавать партии-подсадки⁵⁰³, которые имитируют бурную оппозиционную деятельность, но на деле работают по указанию бюрократии и в ее пользу. Победившие на выборах в Государственную Думу партии получают ряд привилегий. Они имеют право на государственное финансирование (ст. 33 ЗФ «О партиях»), не должны собирать подписи избирателей в свою поддержку на выборах в представительные органы власти. Приняты меры к тому, чтобы руководители партеобразного объединения бюрократии могли занимать должности в Правительстве. Запрет на совмещение постов в партии и Правительстве был снят ФКЗ «О поправках в ФКЗ «О правительстве» 2004 г.

⁴⁹² Правительство затягивает пояс нефтяникам // Деньги. 2004. № 5. С. 10.

⁴⁹³ Скоробогатько Д. В ЮКОСе все арестовано // Коммерсантъ. 2004. № 70. С. 1.

⁴⁹⁴ Сапожников П., Гриб Н., Рыбальченко И. Сергей Богданчиков совпал в точку // Коммерсантъ. 2004. № 226. С. 1,

7.

⁴⁹⁵ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; Российская газета. 2004. 24 декабря. С. 9..

⁴⁹⁶ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 67.

⁴⁹⁷ Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 47.

⁴⁹⁸ ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 52. ст. 5272.

⁴⁹⁹ Российская газета. 2004. 24 декабря. С. 9.

⁵⁰⁰ Тирмастэ М-Л. У Михаила Касьянова появилась демократическая оппозиция // Коммерсантъ. 2005. № 238. С.

1,3. Чернега Ю. «Съезд проводит администрация президента» // Коммерсантъ. 2005. № 238. С. 3.

⁵⁰¹ Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 114.

⁵⁰² Алексеева Л.М. «Третий сектор» и власть // Общественные науки и современность. 2002. № 6. С. 55.

⁵⁰³ Хамраев В., Булавинов И. Операция «Родина» завершена // Коммерсантъ-Власть, 2004.

Закон «О политических партиях», ссылаясь на необходимость обеспечить гласность деятельности партий, требует от них сообщать государственным органам об источниках их финансирования (ст. 30, ч. 3 ст. 34). Для удобства государственного контроля за оппозицией, партия получает право иметь только один расчетный счет в банке (ч. 2 ст. 29). Государственные органы, с помощью указанных выше средств, получают возможность выявлять предпринимателей, помогающих оппозиционным партиям и оказывать на них давление.

В основе гражданского общества лежит самоорганизация населения, которое способно таким образом противостоять организованной бюрократии⁵⁰⁴. Российское государство стремится не допустить роста этой самоорганизации. На дальнейшее ограничение конституционной свободы объединения граждан (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ) направлены поправки, принятые к

С. 322

Федеральному закону «Об общественных объединениях» и к ФЗ «О некоммерческих организациях» в 2006 г. Они обеспечивают затруднения в создании и регистрации общественных объединений, не устраивающих бюрократический аппарат государства. Вместо свободы деятельности, декларируемой Конституцией РФ, названные поправки устанавливают тотальный надзор государственной бюрократии за работой общественных объединений. Это позволяет существенно затруднить работу общественных объединений и ликвидировать те из них, которые бюрократия считает вредными для сохранения своей власти. Поправки в законы создают дополнительные препятствия для работы зарубежных организаций, фондов на территории России. В условиях, когда своих финансовых средств для деятельности общественных объединений недостаточно, лишение их поддержки из-за рубежа приведет к тому, что не опекаемые государством объединения прекратят свое существование. Эта политика направлена на изоляцию России от стран Запада и воспрепятствование проникновения в страну демократических и гуманистических идей. Таким путем правящая группа стремится устранить возможность создания оппозиционных политических партий на базе общественных объединений. Одновременно, правящая группа создает послушные ей организации, которые призваны имитировать наличие институтов гражданского общества и их активную деятельность. В 2005 г., в соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате РФ»⁵⁰⁵ под контролем Администрации Президента была создана Общественная палата. Отобранным этой Администрации представителям общественности⁵⁰⁶ поручили выражать мнение гражданского общества страны, осуществлять контроль за государственными органами.

При отсутствии свободной конкуренции между партиями на политическом поле не может быть развития политической системы гражданского общества. Политический ресурс монополизирован государственной бюрократией в целях увековечивания ее господства над обществом.

Законодательство не создает достаточных препятствий против использования бюрократией так называемого «административного ресурса» **на выборах** в органы власти всех ступеней. Подавление оппозиции приводит к тому, что выборы в органы власти превращаются в утверждение населением кандидата, предложенного управленческими элитами. Это стимулирует апатию населения, нежелание участвовать в политической жизни страны, превращает людей из граждан в подданных. Новое избирательное законодательство закрыло пути участия в выборах всех ступеней власти для общественных

С. 323

объединений, не являющихся политическими партиями. На выборах в Государственную Думу мелким партиям запретили объединяться в избирательные блоки. В 2005 г. в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» были внесены поправки⁵⁰⁷, в соответствии с которыми выборы в Думу в дальнейшем будут проводиться на основе пропорциональной системы. В них будут участвовать только партии. Таким образом, граждан, не организованных в партии и не сочувствующих им лишили права быть избранными депутатами Государственной Думы. Законы запрещают участие в избирательной кампании не формальных групп, не получающих оплату из избирательного фонда кандидата в депутаты, как будь-то в выборах заинтересованы только сами кандидаты на избираемые должности. Интересно, что приблизительно такую же политику проводило царское правительство на выборах Государственной Думы⁵⁰⁸.

Законодательство не создает препятствий для дискриминации оппозиции подконтрольными государству средствами массовой информации и создания ими привилегий для должностных лиц государства. Попытки оппозиции исправить положение с помощью принятия новых законов, встретили сопротивление правящей группы⁵⁰⁹. Прямые выборы глав регионов, в которых более активно участвовало население, вообще отменили⁵¹⁰.

⁵⁰⁴ Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права АН. 2003. С. 22.

⁵⁰⁵ СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; Российская газета. 2005. № 249. С. 41.

⁵⁰⁶ Нагорных И. Администрация президента дежурит по палате // Коммерсантъ. 2005. 7 октября. С. 1, 2; Начальник по связям с широкой общественностью // Коммерсантъ. 2005. 29 октября. С. 1,3.

⁵⁰⁷ Российская газета. 2005. 24 мая.

⁵⁰⁸ Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Учебное пособие. М.: ИВЦ «Маркетинг»; Новосибирск.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2000. С. 276.

⁵⁰⁹ Фаризова С. «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве // Коммерсантъ. 2005. № 89. С. 2.

⁵¹⁰ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 30. Ст. 3024; 2003, № 27, ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950.

Историк Попова А.Д. показывает, какое благотворное влияние на характер развития правосознания общества оказала **судебная реформа** в России 1864 года⁵¹¹. К сожалению, современное российское законодательство все еще не обеспечивает создание доступной для массы населения судебной системы, не привело к созданию скорого суда, не отягченного процессуальными излишествами. Не защищаемое судом право не может вызывать уважение граждан. Суд, подчас, продолжает использоваться государственным аппаратом для осуществления избирательных репрессий против оппозиции. В конфликтах между гражданами и государственными чиновниками он чаще всего встает на сторону бюрократии.

С. 324

Закрепленная в Конституции РФ форма разделения властей не обеспечивает гарантий против концентрации власти в одних руках⁵¹². Отсутствие разделения властей закрывает путь разным группам общества и отдельной личности к защите своих интересов от исполнительной власти, возглавляемой главой государства.

Институционализация гражданского общества всегда осуществлялась через организацию **местного самоуправления**. А. Токвиль писал: «... именно в общине заключена сила свободных народов. Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером»⁵¹³. К сожалению, российское законодательство о местном самоуправлении не обеспечило его дебиюрократизацию, переход к действительно самостоятельному решению населением муниципальных образований своих местных проблем. Не смотря на постоянные разговоры об этом, так и не были приняты нормы права обеспечивающие финансовую самостоятельность муниципальных образований. Органы местного самоуправления, в своем большинстве, для исполнения своих функций вынуждены постоянно просить деньги у государства и оставаться зависимыми от государственных чиновников. Двухуровневая система местного самоуправления привела к резкому увеличению числа бюрократии и обеспечению роста управляемости муниципальных органов власти со стороны органов государства. Таким образом, местное самоуправление продолжает подменяться государственным управлением на местах.

Вместо расширения возможностей для развития гражданских инициатив, российские законодатели в последние годы сужают эти возможности. Примером является принятие в октябре 2002 года поправок к Федеральному конституционному закону «О референдуме в РФ»⁵¹⁴, в соответствии с которыми население лишается права проведения общероссийских референдумов за год до выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ. Таким образом, в течение пятилетки население страны лишается возможности использовать свое право на проведении референдумов, предусмотренное ст. 3 Конституции РФ, на один год и четыре месяца.

Государство с помощью Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»⁵¹⁵ постаралось создать ряд препятствий для реализации конституционного права граждан (ст. 31 Конституции РФ) на проведение массовых мероприятий. Граждан лишили

С. 325

возможности оперативно реагировать на происходящие в стране события. Уведомление о проведении массового мероприятия необходимо подать не позже 10 дней до его проведения. Закон установил ограничения места проведения мероприятий и предоставил возможность региональным управленческим группам фактически запретить проведение массовых мероприятий около зданий, в которых размещаются органы власти. Вместо уведомительной системы в стране фактически введена разрешительная система проведения массовых мероприятий. Проведение стихийных массовых мероприятий, у которых нет конкретных организаторов фактически запрещено и преследуется в административном порядке.

Российское законодательство, регулирующее сферу правотворчества, не создает условий для вовлечения населения в процесс правотворчества. Нормативные акты не обязывают должностных лиц публиковать проекты закона, устраивать предварительные общественные слушания.

3. Значительным препятствием для развития гражданского общества является подконтрольность **средств массовой информации** аппаратам государственного (муниципального) управления. Зависимые от бюрократии СМИ, убаюкивают граждан, стимулируют пассивность, распространяют веру в патерналистское государство и его вождя. Государство мешает осуществлению процессов, которые в Европе получили название Просвещения. Практика показывает, что имеющихся в законодательстве гарантий независимости СМИ явно недостаточно⁵¹⁶. Требования Конституции РФ о свободе средств массовой информации и запрете цензуры (ч. 5 ст. 29) не пугает государственную бюрократию. Оно открыто нарушается.

⁵¹¹ Попова А.Д. Судебная реформа 1864 года и развитие гражданского общества во второй половине XIX века // Общественные науки и современность. 2002. № 3. С. 89.

⁵¹² Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 90.

⁵¹³ Токвиль А. де Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 65.

⁵¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641.

⁵¹⁵ Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

⁵¹⁶ Денисов С.А. Проблемы реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности государственных (муниципальных) органов, их должностных лиц и служащих // Конституция и правовая реформа в России: Межвузовский сборник статей. Барнаул: Изд-во Алтайского университета, 2004. С. 220-231.

В стране сохраняется закрытость деятельности государственных и муниципальных органов. Калининградская область является единственным регионом страны, где принят закон о доступе граждан к информации, имеющейся в государственных органах. Почти все органы государственной власти создали себе специальные пресс-службы, которые нацелены на то, чтобы дезинформировать граждан об их работе, осуществлять рекламирование работы учреждений⁵¹⁷.

Ст. 13 Конституции РФ оказалась не способной воспрепятствовать созданию государственных структур формирующих одну государственную идеологию и распространению ее через подконтрольные государству органы народного образования, творческие союзы и средства массовой информации.

С. 326

Принятый в 1997 году Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях»⁵¹⁸, прямо направлен на создание привилегий для традиционных в России религий, пропагандирующих этактические ценности и дискриминацию новых религиозных течений. Закон (п. 3 ст. 27) создает ограничения для регистрации новых религиозных общин, для издания и распространения ими религиозной литературы⁵¹⁹. Государственному аппарату удобно поддерживать тесные связи с иерархами двух-трех церквей и через них оказывать влияние на верующих. Особенно большие налоговые льготы получает на основании закона Русская Православная Церковь⁵²⁰. Умножение религиозных течений приводит к тому, что верующие становятся не управляемыми сверху. Фактически это продолжение борьбы государственных и церковных управленцев за единомыслие против ересей и ограничение свободы совести для граждан России. Государство препятствует осуществлению процессов, которые в Европе носили название реформации.

Государство делает шаги к восстановлению централизованного контроля над народным образованием и превращения его в инструмент пропаганды предписанных идей. Министерство образования начало указывать школьным учителям, по каким учебникам они должны учить детей. В школах вводится преподавание христианской религии, которая всегда была опорой для авторитарного государства.

Определенные негативные последствия для развития гражданского общества будет иметь Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе», принятый в 2002 году. В нем военная служба заменяется, как пишет А. Арбатов, «чем-то вроде каторги, только на более длительный срок (3,5 года)»⁵²¹. Это будет принуждать значительную часть молодежи, как и ранее, скрываться от мобилизации в армию до достижения 27 лет. Естественно, эти молодые люди будут стараться быть незаметными для властей и исключат себя из активной гражданской жизни. Чувство нарушителя закона пройдет с ними через всю их жизнь.

Общим приемом, используемым бюрократией для подавления общественной инициативы является усложнение с помощью законодательства порядка использования гражданами своих конституционных прав: права на участие в массовых мероприятиях, в выборах, в объединениях. Процессы этого участия бюрократизируются, ставятся под контроль чиновников. Под

С. 327

предлогом четкого правового регулирования всех процессов общественной жизни создается механизм нейтрализации прав граждан⁵²². Действие законов, закрепляющих интересы граждан, нейтрализуется в ходе правоприменительной практики. Злоупотребления должностных лиц своим положением, превышение власти не влечет за собой юридической ответственности, поскольку они действуют не в личных интересах, а в интересах сохранения власти всего класса бюрократии.

Очень медленно и осторожно страна от демократических реформ переходит к контрреформам, нацеленным на восстановление сильного бюрократического государства, не подконтрольного обществу и безответственного перед ним⁵²³. Политики констатируют начало термидора⁵²⁴. Усиление бюрократического (или административного) государства неизбежно будет приводить к попыткам уничтожить ростки гражданского общества, в том числе с помощью законодательства.

⁵¹⁷ Лебедева А. Для чего существуют пресс-службы? // Взгляд. 2005. № 2. С. 11-18.

⁵¹⁸ Собрание законодательства. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁵¹⁹ Красиков А. Конституционный Суд и свобода совести в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 234-237.

⁵²⁰ Колесников А. Лоббистский приход // Коммерсантъ. 2004. № 188. С. 1, 4; Коробов П. Церковь легла в основу государственности // Коммерсантъ. 2004. № 186. С. 2.

⁵²¹ Арбатов А. Генерал-депутаты // Новая газета. 2002. № 44. С. 2.

⁵²² Денисов С.А. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права // Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции. Вып. 1. М.: ГГУ. С. 71-74.

⁵²³ Денисов С.А. Ограничение конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI века (начало контрреформ) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.

⁵²⁴ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 68-69.

21. Особенности внешней политики России, как административного государства

Выступление на конференции в С.Петербурге на Военмехе. Апрель 2006 г.

После ряда буржуазных революций в мире (Европа и Америка) стало очевидным, что мир раскололся на две цивилизации: частнособственническую и административную. Они отличаются тем, что в основе экономики первой цивилизации лежит частная собственность на основные общественные богатства (в первую очередь, промышленные предприятия). В основе экономики административной цивилизации лежит государственная собственность на основные средства производства и предмет труда. Исходя из этого, в первой цивилизации господствующей группой населения является класс частных собственников, а во второй – государственная бюрократия (управленцы). Административная социальная система порождает административно или бюрократическое государство. Оно является орудием обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат государства⁵²⁵. Интересы этих управленцев определяют международную позицию административного государства.

1. Административные государства стремятся сохранить **административную цивилизацию во всем мире**. Они враждебно отнеслись к самому факту появления стран с частнособственнической социальной системой. Монархи Европы разорвали дипломатические отношения с Англией, после того, как в ней произошла буржуазная революция и угрожали ей интервенцией⁵²⁶. Царь Алексей Михайлович запретил английским купцам торговать в России⁵²⁷. Руководство административных государств, в том числе России, было напугано революциями, которые осуществляла буржуазия для свержения самодержавия, являвшегося опорой административной социальной системы. Оно не без оснований боялось тех идей свободы, равенства, приватизации государственной собственности, установления республиканской формы правления, которые исходили от возникающих буржуазных государств. Отмечается, что английская буржуазная революция имела огромное значение для утверждения буржуазной цивилизации во всей Европе⁵²⁸. Царское правительство России попыталось остановить победное шествие капиталистических отношений в Европе. После победы над Наполеоном, оно восстановило в большинстве стран Европы монархию, заключило с монархами Европы «Священный союз», с целью противостоять распространению демократии и республиканской формы правления. Однако, Крымская война показала всю слабость административных социальных систем, которые уже не могли успешно конкурировать с буржуазными странами в области развития промышленности и вооружения. После этого, руководство Россия вынуждено было допустить развитие капитализма в стране, которые, в конечном счете, подорвали основы самодержавия.

Приход к власти коммунистической партократии означал не устранение старого административного государства, а создание его новой модификации, опирающейся на поддержку массы неимущего населения, которое не способно к самоуправлению. Главным врагом этой новой модификации старой административной социальной системы оставалась буржуазная цивилизация. Для ее уничтожения была использована идея мировой пролетарской революции. Однако уничтожить буржуазное государство в странах, где капитализм пустил глубокие корни, не удалось. Новая модификация административного государства хорошо прижилась только в тех странах, где и так существовали административные социальные отношения, основанные на господстве бюрократии – в так называемом «третьем мире». СССР, как оплот новой административной социальной системы, помогал борьбе ряда стран за освобождение от колониальной зависимости и одновременно предлагал им заменить управленческие элиты, опирающиеся на богатые группы частных собственников, управленческими группами, опирающимися на неграмотную и консервативно настроенную массу населения. Эти преобразования пользовались поддержкой среди большинства неимущего населения, поскольку для него была характерна этатистская, патерналистская и вождистская идеология. Оно поверило, что новая правящая группа бюрократии, уничтожившая частных собственников, будет заботиться о бедных. Одновременно, большинство населения испытывало реальную капиталистическую эксплуатацию со стороны частных собственников и всячески приветствовало террор против них со стороны новой коммунистической государственной бюрократии. Почти весь

⁵²⁵ Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.

⁵²⁶ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 124.

⁵²⁷ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 145.

⁵²⁸ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 178.

XX век был эпохой непримиримой борьбы двух чуждых социальных систем. В ходе Второй мировой войны руководству СССР удалось навязать административные социальные системы странам Восточной Европы.

В конце XX века большая часть руководства СССР и других стран с административной социальной системой вынуждена была признать, что частнособственническая цивилизация, особенно с ее чертами социализации (например, в Швеции) является более успешной. Страны Восточной Европы сделали все возможное для перехода к этому типу социальной системы. Новое руководство России, в начале XXI века решило не торопиться двигаться в этом направлении. Оно пошло по пути сохранения и восстановления важнейших свойств административного государства: ключевой роли государственной бюрократии в экономике страны, полного ее господства в политической сфере, контроля над общественным сознанием через зависимые от государственной бюрократии средства массовой информации.

Российское административное государство проявляет сочувствие или даже открытую поддержку другим государствам с более ярко выраженными административными свойствами (Куба, Северная Корея, Вьетнам, Белоруссия, Иран, Ирак времен Саддама Хусейна, страны Средней Азии). Например, руководство России и Китая поддержало расстрел правительственными войсками демонстрантов в Андижане в мае 2005 г.⁵²⁹. Оно фактически помогает Ирану получить в свое распоряжение ядерное оружие⁵³⁰.

Общность социальных систем объединяет в противостоянии западной (буржуазной) цивилизации руководство России и Китая (создание Шанхайской организации сотрудничества). Обе стороны пытаются создать разного рода объединения административных государств, которые позволили бы отражать губительное для сохранения власти бюрократии влияние Запада, не допускать демократических революций, которые в последнее время стали называться «цветными»⁵³¹. Российские спецслужбы обвиняются в том, что они разрабатывали планы подавления демократической революции декабря 2004 г. на Украине⁵³². Будучи не в состоянии предотвратить развитие демократических процессов в соседних странах, российское руководство пытается принимать против них экономические санкции⁵³³.

Руководство России не решается вступить в открытую борьбу со странами Запада, как это делает руководство Белоруссии, хотя отчетливо понимает, всю опасность для него идеологии демократии, которая от них идет. Но в России очень сильны группы (ЛДПР, «Родина», КПРФ), которые прямо говорят о необходимости возврата к открытому противостоянию со странами буржуазного Запада.

2. Административные государства чувствуют свою уязвимость перед демократической идеологией частнособственнических западных систем и стараются, по мере возможного, проводить политику **изоляциизма**. Наиболее открыто действуют руководители таких административных государств как Туркмения, Белоруссия, Китай, Северная Корея, ряд стран с мусульманской религией. Российское руководство всячески скрывает эту политику. Наибольшим успехом в этом направлении пользуется распространение среди населения ненависти к странам Запада. Она может быть основана на зависти («они живут в достатке, а мы бедные»), великодержавии (весь мир должен бояться и уважать Россию) и стремлении реванша в войне миров. Представители административного государства перешли от запугивания своих народов возвратом власти помещиков и буржуазии, к запугиванию угрозой попасть в рабство к развитым странам Запада, «новым рабовладением»⁵³⁴. Масса населения административных социальных систем легко заражается идеологией «поиска внешнего врага» и под этим лозунгом объединяется вокруг главы своего государства и его бюрократии. Управленческие элиты административных государств сознательно нагнетают обстановку военной опасности, поскольку, как говорил Гоббс, монархия является лучшей формой правления, пока население страны смотрит на себя как на военный лагерь, находящийся в состоянии

⁵²⁹ Зыгарь М. Третьи среди равных // Коммерсантъ. 2005. № 100. С. 5.

⁵³⁰ Зыгарь М., Белов П. Владимир Путин готов спасти Иран от США // Коммерсантъ. 2004. № 190. С. 7.

⁵³¹ Зыгарь М. Третьи среди равных // Коммерсантъ. 2005. № 100. С. 5; Строкань С. Компания строгого режима // Коммерсантъ. 2005. № 117. С. 5.

⁵³² Сидоренко С., Строкань С. Джордж Сорос обвинил Владимира Путина в кровожадности // Коммерсантъ. 2005. № 101. С. 1,3.

⁵³³ Gladunov O., Chichkin A. Трубное решение // Российская газета. 2005. № 291. С. 1,2; Овчинников Р., Шушакова Т. Россия пресекает молдавский импорт на корню // Коммерсантъ. 2005. № 197. С. 11.

⁵³⁴ Данилов А.Н. Социология власти: теория и практика глобализма. Минск: Университетское, 2001. С. 173.

войны со всеми соседями⁵³⁵. Именно эта цель достигается правящей группой страны путем разжигания конфликтов с Грузией и Украиной, ссылок на внешние причины терроризма в Чечне.

Большинство российского населения неимущее, неуважительно относится к частной собственности, находится в плену традиций монархического правления, имперской организации управления страной, не умеет и не желает участвовать в управлении государством. Ему чужды идеи свободы, демократии, неприкосновенности частной собственности, которые идут со стороны Запада.

Перечисленные идеи и настроения распространяются через средства массовой информации, которые берутся под контроль государства. Не без основания управленческие группы рассматривают мировую сеть телекоммуникаций⁵³⁶, как своего главного врага. Поэтому, принимаются правовые меры, препятствующие работе иностранцев на информационном поле страны (запрет учреждения СМИ)⁵³⁷. Западные фонды и иные неправительственные организации, безусловно, способствуют развитию демократических процессов в России. В связи с этим, в декабре 2005 г. по инициативе Президента РФ были приняты поправки в Федеральный закон «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях», которые ставят все общественные объединения страны под тотальный надзор государства⁵³⁸. Руководство административных государств, пытаясь помешать своим гражданам использовать общепризнанные в мире права и свободы человека и гражданина, прибегает к идее суверенитета государства, которое может делать со своим населением все, на что будет воля его правителя и его бюрократии. Требования извне соблюдать права человека рассматриваются как вмешательство во внутренние дела государства⁵³⁹.

В последние годы руководство России ограничило самостоятельность своих регионов во внешнеэкономической деятельности, усложнило процедуры получения виз гражданам стран Европейского Союза⁵⁴⁰. В визах отказывают религиозным проповедникам.

3. История показывает, что административные государства, хотя и имеют общий интерес объединения в противостоянии частнособственническим социальным системам, но **не могут не конфликтовать между собой в борьбе за ресурсы**. Специфика их в том, что они, подавляя свободное развитие своей страны, не в состоянии создать высокоэффективную экономику. Основа их экономического могущества – это земельные и людские ресурсы, природные богатства, которые можно добывать и продавать соседям, присваивая себе природную ренту. Кроме того, административные государства, подавляя своих частных собственников, не могут осуществлять финансовую или торговую экспансию в соседние страны. Чтобы использовать их в своих интересах, они должны производить военный захват их территории. Это обуславливает большую агрессивность административных государств. В силу этого, Китай, преданный традиционным великодержавным ценностям, представляет опасность для России при разрешении объективно возникающего вопроса по поводу эксплуатации природных богатств Сибири.

Опасным для России является так же союз с мусульманскими странами, которые пытаются получить доступ к новому вооружению, в том числе, ядерному. У СССР уже был опыт поддержки фашистского руководства Германии. Руководство СССР помогло Германии вооружиться, избавиться от международных ограничений, надеясь, что она использует свою силу против буржуазных государств Европы. Вначале все шло так, как планировалось. Германия оккупировала Францию, вела войну с Англией. И.В. Сталин поздравлял А. Гитлера со всеми его военными победами против ненавистной западной цивилизации. Но неожиданно для всех, вся мощь административного германского государства была обрушена на СССР. Только ценой колоссальных потерь она вышла победителем из войны с государством со схожей социальной системой, так же основанной на государственной собственности, тотальном господстве бюрократии в политической и духовной сфере. Подобная ситуация может возникнуть и в будущем. Вооружив мусульманские страны Востока для борьбы с США и ее сателлитами, России, возможно, придется воевать с ними за земли Кавказа, а может быть и Поволжья.

Изучение свойств административных государств помогает понять международную политику их руководства.

⁵³⁵ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 188.

⁵³⁶ Данилов А.Н. Социология власти: теория и практика глобализма. Минск: Университетское, 2001. С. 173.

⁵³⁷ Ст. 7, 19.1 Закона РФ «О средствах массовой информации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

⁵³⁸ Хамраев В. Средства от некоммерческих организаций изыщет Минюст // Коммерсантъ. 2005. № 241. С. 3.

⁵³⁹ Закагнова А. «Европейский суд не любит споры вокруг денег» // Российская газета. 2003. 7 мая. С. 3.

⁵⁴⁰ Бордачев Т., Мошес А. Россия: конец европеизации? // Россия в глобальной политике. 2004. № 2. Т. 2. С. 107.

22. Общность государственных управленцев, обособленных от общества

Статья в журнал «Социологические исследования» январь 2006. г

Аннотация

Общность государственных управленцев не западных цивилизации имеет особые характеристики. Она обособлена общества и может составлять господствующий класс. Это затрудняет ее изучение.

Для изучения указанной общности управленцев автор предлагает использовать метод идеальной модели М. Вебера. Обособленность управленцев приводит к тому, что они имеют собственные объективные интересы, проявляющиеся в специфике их сознания и стандартов поведения.

1. Они заинтересованы в увеличении общественных благ присваиваемых государством, усилении налогового пресса, ограничении прав частных собственников.

2. Они заинтересованы в поддержании авторитарного режима, монархической формы правления в стране.

3. В духовной сфере их интерес связан с навязыванием обществу идеологии (религии) оправдывающей их независимость от общества и власть над ним.

Выработанная идеальная модель позволяет создавать гипотезы о свойствах управленческих групп конкретных стран.

Annotation

Public officials of non-western societies are autonomy. They can be ruling class. It is very difficult to study them. The author offer to use M. Weber`s method of ideal model. Each autonomy group has particular interests, consciousness and standards of behaviour.

1. They want to extend the sphere of influence by state` property, tax and control to owners.

2. They trend to support authoritarian regime, monocratic form of government.

3. The independent bureaucracy impose one`s ideas (myths) to population.

We can use ideal model of autonomy group of public officials to form the hypothesis about groups` characteristic of real country.

Управленцы, составляющие аппарат государства, являются общностью наиболее закрытой для исследователей. Они прикладывают немало усилий для того, чтобы создать ложное представление о характере их сознания и поведении. На это работают специально созданные институты: партии с их идеологическими отделами, пресс-службы, имиджмейкеры, средства массовой информации. В результате представления об общности управленцев достаточно противоречивы.

Западная социология уделяет большое внимание изучению групп управленцев, составляющих государственный аппарат. Значительная часть работ посвящена бюрократии индустриальных демократических стран, где эта группа управленцев зависит от политиков и других групп общества⁵⁴¹. Имеются исследования бюрократии стран не западной цивилизации⁵⁴². Ряд исследователей пыталось понять характер общности управленцев так называемых коммунистических стран⁵⁴³. Ф.У. Риггс отмечает, что для большинства этих работ характерен перенос методов и понятий, возникших при исследовании развитого западного общества на общества не западного типа (традиционные, транзитные), что вводит ученых в заблуждение⁵⁴⁴. В частности, западные социологи отделяют группу политиков от группы бюрократии, в то время, как в не западных цивилизациях они составляют единое целое. Внимание всех исследователей, обычно, привлекают работы М. Вебера о бюрократии. Однако, он исследовал в основном современные ему индустриальные общества, описал зависимую от политиков рациональную бюрократию, хотя и выражал опасение, что она может стать самостоятельной группой, реализующей собственные интересы.

Советская наука исходила из догмы, что управленцы не могут составлять самостоятельной класс общества. Они, якобы, всегда зависимы от того или иного класса частных собственников и в своей деятельности отражают их интересы. Только в 80-годы XX века появились осторожно высказываемые мысли о том, что управленцы в странах Востока имеют определенную самостоятельность, а значит и особые свойства⁵⁴⁵. Научные подходы к исследованию управленцев в СССР были совершенно невозможны, поскольку наука фактически находилась на службе партукратии, являвшейся господствующим слоем в стране⁵⁴⁶.

Некоторый интерес к общности управленцев возник в России в 90-е годы XX века, но затем он потух. В 56 журналах «Социологические исследования» за последние 5 лет было опубликовано только 15 статей, прямо посвященных исследованию свойств управленческих групп. Внимание социологов привлекают такие большие общности, как молодежь, наемные рабочие, женщины, но только не управленцы. При анализе социальной структуры общества, общность управленцев растворяется в таких группах как элита, верхние и средние слои, богатые, наемные работники, правящая

⁵⁴¹ Например, Gouldner A. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: The Free Press of Glencoe, 1954; Sharkansky Ira *Public Administration. Agencies, Policies and Politics*. San Francisco: Freeman, cop., 1982. Перечисление их могло бы занять несколько страниц.

⁵⁴² Например, Berger Morroe *Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A study of the Higher Civil Service*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957; Riggs F. W. *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Boston, 1964; Smith B.C. *Bureaucracy and Political Power*. Brighton: Wheatsheaf books. N.Y.: St. Martin`s Press, 1988. P. 119-136.

⁵⁴³ Smith B.C. *Bureaucracy and Political Power*. Brighton: Wheatsheaf books. N.Y.: St. Martin`s Press, 1988. P. 95-118.

⁵⁴⁴ Riggs F. W. *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Boston, 1964. P. 6-10.

⁵⁴⁵ Ландау Р.Г. *Управленческие кадры и социальная эволюция стран Азии и Африки*. М.: Наука, 1985. С. 9.

⁵⁴⁶ Арутюнян Ю.В. *О социальной структуре общества постсоветской России // Социологические исследования*. 2002. № 9. С. 29.

группа⁵⁴⁷. Те немногие исследователи, что обращают внимание на управленцев, акцент делают на изучение их отдельных групп, а не на общность в целом⁵⁴⁸. Изучается в первую очередь их зависимость от иных социальных групп⁵⁴⁹.

Между тем, всеми признается, что история России, как и других стран не западной цивилизации, всегда определялась политической государственности, а не гражданского общества т.е. зависела от воли и деятельности управленцев, составляющих его аппарат. Более того, общность государственных управленцев в странах не западной цивилизации достаточно самостоятельна, независима от всех других слоев общества. Государство и сами управленцы, в него входящие, не являются орудием частных собственников, как утверждала советская идеология⁵⁵⁰. Наоборот, государственные управленцы определяют здесь в какой степени они допускают частную собственность или отказываются от нее, уничтожая частных собственников как класс (страны так называемого реального социализма). Самостоятельность общности государственных управленцев приводит к тому, что у них появляются собственные, отличающиеся от других групп общества, объективные интересы, которые, в свою очередь, порождают специфическое сознание большинства членов этой общности (ценности, свой мир идей, культурных форм) и особые стандарты поведения.

Исследованию сверх закрытой общности государственных управленцев, обособленных от общества может помочь метод идеальной модели М. Вебера⁵⁵¹. Опираясь на исторические и социологические исследования, предлагается выделить идеальные (чаще всего присутствующие, универсальные) свойства этой общности, которые находятся в логической взаимосвязи. Используя дедукцию можно строить гипотезы относительно свойств любой закрытой для исследования общности управленцев конкретной страны в конкретный период времени. Появляется еще одна мерка, с помощью которой описывается общность управленцев. Чем меньше обособленность управленцев от общества, тем слабее проявляются у нее универсальные свойства исходной научной модели. Конечно, представляет некоторую трудность определить степень зависимости или самостоятельности управленцев от общества, его отдельных групп.

Обособление (автономность) государственных управленцев от общества заключается в отсутствии общественного контроля за их поведением, их ответственности перед обществом (его группами). Имеющиеся при этом властные полномочия управленцев направляются на реализацию их собственной воли, а не интересов общества. Их самостоятельность возрастает по мере увеличения числа исполняемых в обществе функций и объема властных полномочий.

Названная обособленность управленцев от общества может быть прослежена в различных областях. Они обладают **экономической самостоятельностью** за счет того, что государство является собственником общественных благ и основным субъектом хозяйственных отношений. При этом, чем больший объем общественных благ находится в собственности государства, тем шире экономическая власть государственных управленцев. Соединение в одних руках права собственности и административного управления при доминировании второго иногда называют «азиатским способом производства»⁵⁵². Общество оказывается в полной зависимости от воли государственных управленцев, попадает под их опеку и не способно самостоятельно организовать производство благ и их распределение. Р. Бахро доказывает, что бюрократия здесь становится правящим классом, замещая буржуазию, и выполняя вместо нее те же экономические функции⁵⁵³. Мысль о превращении государственных управленцев в особый экономически господствующий класс высказывается и другими исследователями⁵⁵⁴. С развитием частной собственности и перемещением общественных благ в руки частных лиц, управленцы государства попадают в зависимость от них и реализуют их волю.

Политическая самостоятельность государственных управленцев возникает при отсутствии демократических свобод в обществе (свободы объединения, права массовых мероприятий), отсутствии выборности органов власти, подотчетности и ответственности перед обществом (его группами). Само расширение экономической и политической власти управленцев при наличии контроля общества за их деятельность и ответственности за ее результаты, что мы видим в демократических странах Запада, не приводит к значительному обособлению управленцев от общества.

Самостоятельность государственных управленцев в духовной сфере возникает в условиях, когда общество не может выработать собственной идеологии, собственных ценностей и вынуждено воспринимать идеи, который вырабатывает и распространяет государственный аппарат с помощью специальных пропагандистских учреждений, церкви, средств массовой информации. Эти идеи оправдывают самостоятельность и господство государственных управленцев над обществом. Д. Бизем говорит о самоотгороженности (self-enclosure) бюрократии, поддерживающей секретный характер своей деятельности⁵⁵⁵. Р.П. Хаммель подмечает, что бюрократия создает свой собственный секретный язык (create their own secret languages), недоступный для понимания окружающих⁵⁵⁶.

Обособление управленцев от общества может иметь пространственный характер. Их проживание и деятельность осуществляется в особых помещениях, в которые иные лица не допускаются. Е.Г. Злобина отмечает, что управленцы и

⁵⁴⁷ Беляева Л.А. Социальные слои в России: опыт кластерного анализа // Социологические исследования. 2005. № 12. С. 58.

⁵⁴⁸ Бойков В.Э. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне // Социологические исследования. 2003. № 9. С. 85-91; Вятр Е. Местные элиты и демократические перемены // Социологические исследования. 2005. № 2. С. 15-21; Дзудец Х.В. Чиновничество в «борьбе» с жалобами // Социологические исследования. 2004. № 4. С. 127-130; Кинсбургский А.В. Трансформация структуры российской политической элиты в оценках экспертов // Социологические исследования. 2003. № 9. С. 91-95;

⁵⁴⁹ Ковалев В.А., Кротов П.П. Региональная власть и бизнес: проблемы взаимодействия // Социологические исследования. 2004. № 7. С. 95-104; Коленникова О.А., Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Коммерциализация служебной деятельности работников милиции // Социологические исследования. 2004. № 3. С. 73-82.

⁵⁵⁰ Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан: Очерки политической социологии капитализма. М.: Мысль. 1985. С. 120-123.

⁵⁵¹ Weber Max The Theory of Social and Economic Organization N.Y.: Oxford Un. Press. 1947. P. 329.

⁵⁵² Политическая социология. Ростов-на-Дону: Феникс. 1997. С. 134.

⁵⁵³ Цитируется по работе: Beetham David Bureaucracy. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1987. P. 84-85.

⁵⁵⁴ Гойло В. О социальной сущности бюрократии // Вопросы философии. 1988. № 12; Джилас М. Лицо тоталитаризма. М.: Новости, 1992. С. 197-229; Smith B.C. Bureacracy and Political Power. Brighton: Wheatshaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P.26-27.

⁵⁵⁵ Beetham David Bureaucracy. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1987. P. 119.

⁵⁵⁶ Hummel R.P. The Bureaucratic experience. N.Y.: St. Martin`s Press, 1977. P. 3.

остальное население живут в различных социальных пространствах и даже в различном субъективном времени, что и вызывает у них различное представление о мире, прошлом и будущем⁵⁵⁷.

Конечно, абсолютного обособления от общества не может достигнуть ни одна социальная группа. Даже рабовладельцы зависимы от своих рабов.

В странах не западной цивилизации устраняется механизм контроля общества над государственными управленцами. Здесь нет политиков, как представителей иных групп общества, которые могли бы в интересах этого общества осуществлять контроль за бюрократией. Лица, которые занимают должности, считающиеся политическими (глава государства, министры, члены законодательного органа) сами обособлены от общества и составляют с ниже стоящими управленцами единую общность, противостоящую всем иным группам общества. Это позволило ряду исследователей Запада (З. Бжезинский и С. Хантингтон, Аспартуриан, Скиллинг и Гриффитс, Шварц и Кич, Хоуг)⁵⁵⁸ сделать вывод, что, например, в коммунистических системах все группы управленцев (военных, управляющих в сфере хозяйства, государственных чиновники, партийных аппаратчиков, в том числе политических деятелей) следует относить к бюрократии. Ф.У. Риггс говорит о наличии в незападных цивилизациях сплавленного типа бюрократии (fused type of bureaucracy)⁵⁵⁹.

Общность управленцев, обособленных от общества противопоставляется управленцам, зависимым от частных собственников или иных групп общества. Такие управленцы вынуждены действовать в интересах тех групп, от которых они зависимы. Кроме того, управление государственными делами может осуществляться самими частными собственниками.

Очевидно, что обособление государственных управленцев от общества связано с объективными закономерностями развития этих обществ, которые предлагается называть **административными**, в отличие от рабовладельческих, феодальных и буржуазных обществ, где государственные управленцы реализуют интересы классов частных рабовладельцев, землевладельцев и владельцев промышленного, банковского или торгового капитала. Кассоф применяет для характеристики советского общества термин управляемое общество (administered society)⁵⁶⁰. Дж. Бернхейм доказывает, что государственная собственность и государственный контроль приводят к образованию общества управленцев ("managerial society"), которое вовсе не является ни социалистическим, ни бесклассовым⁵⁶¹.

Существование и воспроизводство административных обществ, естественно, поддерживается самими государственными управленцами. Объективные факторы сочетаются с субъективными.

Обособление общности государственных управленцев неизбежно приводит к возникновению у них особых **объективных интересов**. Они заинтересованы в сохранении своего независимого положения от общества во всех названных сферах жизни, в закреплении и расширении власти, которую они имеют над обществом (в отличие, например, от предпринимателей объективно заинтересованных в получении прибыли). Для отдельного управленца это означает стремление сохранить за собой свою должность или подняться по карьерной лестнице. С решением этих задач связано сохранение управленцами своего особого общественного статуса (престижа), привилегированного материального положения.

Обособленные от общества управленцы создают особый **тип политической** системы, государства⁵⁶² и правовой системы, которые являются орудиями удержания власти управленцев в обществе⁵⁶³. Предлагается этот тип государства и правовой системы называть административным или бюрократическим.

Описываемая общность управленцев распространяют среди массы населения этатистскую, патерналистическую и вождистскую идеологию. В результате этого население верит, что управленцы будут заботиться о нем (будут служить народу). На самом деле, независимость управленцев от общества приводит к тому, что они смотрят на это общество как орудие сохранения своего привилегированного положения. Они заинтересованы в **развитии экономики страны**, но лишь в той степени, в какой это помогает сохранять и расширять их власть. Управленцы стремятся увеличить часть общественных богатств, которые принадлежат государству. Как писал В.О. Ключевский «государство пухнет, а народ хиреет». Управленцы понимают, что с увеличением благ, которые будут попадать в руки населения, последнее будет приобретать независимость от государства. Перетекание общественных благ из рук короля в руки частных собственников, как отмечал еще Дж. Гаррингтон, приводит к тому, что монархия заменяется республикой⁵⁶⁴.

Развитие экономики страны используется в первую очередь для расширения политической власти управленцев: роста мощи вооруженных сил, осуществления захватнических войн за счет милитаризации экономики. Огромное количество средств направляется на содержание самого аппарата управления (его привилегированное потребление), на формирование тех его частей, которые отвечают за поддержание господства управленцев внутри страны: армия, полиция, органы идеологической пропаганды (партийные, средства массовой информации).

Сильные управленческие группы держат под своим строгим **контролем частный сектор** или полностью его уничтожают. Частная собственность в небольших масштабах не может подорвать власти управленцев. Предпринимательская инициатива позволяет поддерживать эффективное производство в стране, увеличивать налоговые поступления в государственную казну и коррупционные отчисления отдельным чиновникам. Необходим только такой порядок, при котором государственные управленцы могут в любое время отнять у частных собственников их имущество, ссылаясь на общественные нужды (например, путем увеличения налоговой нагрузки, роста таможенных сборов) или какие-либо правонарушения предпринимателей, которые легко найти в условиях неопределенности законодательства и

⁵⁵⁷ Злобина Е.Г. «Образ населения» у представителей властных структур как источник социальных деформаций // Социологические исследования. 1999. № 10. С. 61.

⁵⁵⁸ Smith B.C. Bureaucracy and Political Power. Brighton: Wheatsheaf books. N.Y.: St. Martin's Press, 1988. P. 95.

⁵⁵⁹ Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 73-74.

⁵⁶⁰ Smith B.C. Bureaucracy and Political Power. Brighton: Wheatsheaf books. N.Y.: St. Martin's Press, 1988. P. 95.

⁵⁶¹ Smith B.C. Bureaucracy and Political Power. Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P.26-27.

⁵⁶² Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.

⁵⁶³ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему общества. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005.

⁵⁶⁴ Всемирная история. Эпоха английской революции. М.: АСТ; Минск: Харвест, 2001. С. 190.

соединения суда с исполнительными органами власти. Во многих странах мира административное государство поддерживало крестьянскую общину, которая сама препятствовала развитию частной собственности.

Стремление расширить свои властные полномочия обуславливает деятельность управленцев по увеличению доходов бюджета, которыми они распоряжаются. Свои чрезмерные расходы из бюджета (превышающие доходы) они покрывают за счет выпуска денежных знаков и инфляции. Им выгодна так называемая редистрибутивная экономика, в рамках которой государство отнимает большую часть произведенного обществом продукта, а затем распределяет ее между всем населением страны. При этом растет социальный статус управленцев, как благодетелей, раздающих блага, их доход, поскольку часть распределяемого они оставляют себе. Такая экономика не позволяет усилиться отдельным частным собственникам и, одновременно, поддерживает равенство в нищете массы населения. В результате длительного функционирования этой экономики значительная часть общества привыкает к государственной опеке и не может существовать без нее. В этом причина живучести административных социальных систем. При ослаблении управленческих групп, масса населения, не способная к самоуправлению, сама требует восстановления государства «сильной руки», которое смогло бы навести порядок, отнять часть благ у богатых в пользу бедных.

Власть обособленных государственных управленцев не совместима со свободными рыночными отношениями и неприкосновенностью частной собственности. Регламентирование деятельности предпринимателей (установление цены товара, его качества, порядка продажи, наличия разрешений на предпринимательскую деятельность) осуществляется под видом заботы о потребителе, ограничения эксплуатации населения. При этом частные собственники оказываются под полным контролем государственных управленцев, что в современной России получило название номенклатурного или государственного капитализма⁵⁶⁵. Управленцы должны не допустить усиления политического влияния частных собственников. В Древнем Китае, например, запрещали торговцам и ремесленникам поступать на государственную службу. В Советской России они так же лишались политических прав. Лишь ослабленные государственные управленческие группы вынуждены вступать в союз с крупными частными собственниками и реализовать какие-то их интересы. На это обращают внимание российские социологи⁵⁶⁶.

В **политической сфере** интересы управленцев, обособленных от общества связываются с сохранением государства. Если для других групп общества государство является всего лишь инструментом для реализации каких-то жизненных планов (военной защиты от соседей, обеспечение порядка внутри страны), то для управленцев государство – это самостоятельная ценность. Они заинтересованы в самом его существовании, увеличении численности чиновников, росте мощности его аппарата вне зависимости от его полезности для общества. Эффективность деятельности государственного аппарата при реализации общественных дел имеет второстепенное значение или даже не выгодна управленцам, обособленным от общества, ибо она будет означать увеличение объема их работы при уменьшении или сохранении на прежнем уровне благ, которые они получают за эту работу. Заинтересованность в экономии своего труда определяет склонность управленцев к волоките, замене самой работы ее видимостью (формализм, бумаготворчество, приписки, очковтирательство).

Управленцы, обособленные от общества заинтересованы в **самодержавном государстве**, где суверенитет принадлежит не народу, а главе государства, который вынужден делиться своей властью с армией чиновников. Как верно замечал Николай I, власть в России принадлежит не ему, а двадцати пяти тысячам столоначальников⁵⁶⁷. Политическая безответственность управленцев перед обществом обеспечена тем, что глава государства получает свою должность по наследству (являясь родственником или преемником предыдущего главы государства) или в результате борьбы внутри управленческой элиты, а все остальные управленцы назначаются сверху вниз. Обособленные управленческие группы поддерживают в обществе монархическую или олигархическую форму правления. Наиболее прочна власть управленцев при выдвижении ими харизматического лидера.

Для обособленных управленцев общество представляется противником, который стремится подчинить их своей воле, заставить работать на себя. Против этого противника хороши все меры, связанные с установлением не демократического политического режима. Членам общества не дают объединяться, особенно в партии. Выступления недовольных жестоко подавляются с помощью полиции и войск. В случае, если общество добивается введения выборов при формировании органов власти, управленцы стремятся фальсифицировать результаты этих выборов, блокировать деятельность избранных институтов (представительных органов). В XX веке управленцы разных стран показали свою способность имитации демократии при сохранении своей власти над обществом. Президенты превращались на деле в диктаторов, парламенты в «говорильню», правящие партии в партеобразные объединения тех же управленцев. Обособленные управленцы делают все возможное для предотвращения формирования сильного гражданского общества, способного к саморегуляции и активной организованной деятельности в своих интересах. Им выгодно, чтобы население оставалось массой (толпой), легко управляемой из единого центра.

С разделением управленцев на зависимых от частных собственников и обособленных от общества связывается выделение **двух типов образования государства у разных народов**. Государство частных собственников, как доказывал К. Маркс и Ф. Энгельс, возникает как орудие защиты этой собственности. В странах Востока государство и общность управленцев возникают до появления частной собственности и приобретают форму восточной деспотии.

С помощью административного государства и правовой системы управленцы стремятся закрепить **кастовый или сословный строй**, при котором они занимают высшее положение в обществе и имеют возможность передавать свою должность по наследству. Правда, это не всегда обеспечивает удержание власти в стране. Активные и талантливые представители иных сословий не могут самореализоваться и пытаются устранить власть управленческого сословия. История показывает, что допустить некоторую открытость сословия в интересах самой общности обособленных управленцев. В этом случае сословие впитывает в себя наиболее способных представителей других групп общества, оставляя последних без организаторов.

⁵⁶⁵ Перегудов С.П. Корпоративный бизнес и власть при В. Путине: патронаж или партнерство? // Власть и элиты в российской трансформации. СПб.: Интерсоцис, 2005. С. 126-134.

⁵⁶⁶ Руткевич М.Н. Трансформация социальной структуры российского общества // Социологические исследования. 2004. № 12. С. 42.

⁵⁶⁷ Оболонский А. На государевой службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 10.

Для сохранения своей власти обособленные управленческие группы должны поддерживать систему централизованного управления обществом и **иерархические отношения внутри своей общности**. Это может выражаться в поддержании унитарного государственного устройства или создании фикции федерализма. Внутренние конфликты между группами управленцев центра и регионов, военными и гражданскими, светскими и церковными являются неизбежной «болезнью» описываемой общности и не раз приводили к распаду огромных империй⁵⁶⁸. Управленческая элита центра, выражая собственные интересы и интересы всей общности управленцев, пытается, применяя самые жестокие методы, подавлять чересчур сепаратистские настроения отдельных групп управленцев, поддерживая строгую внутрииерархическую дисциплину. Политика И.В. Сталина по уничтожению старых революционеров не ослабила, а укрепила мощь и единство общности управленцев, обеспечив поддержание ее власти в самые трудные для страны годы.

Конфликты внутри общности управленцев ослабляют всю эту общность, вынуждают отдельные группы управленцев искать поддержки у других слоев общества и, в конце концов, ставят их в зависимое положение от привлекаемых союзников. Именно такого рода конфликты оказались роковыми для управленцев СССР. В отличие от других стран, здесь их власти не угрожала ни одна другая социальная группа. Именно конфликт между управленцами центра и регионов, коммунистической партократии, управленцев советских и хозяйственных органов привел к тому, что они своими руками создали класс крупных частных собственников, который попытался заменить административное государство на государство буржуазное. Консолидация управленческих групп центра и регионов России последних лет, устранение разделения властей через расширение власти главы государства дает надежду на восстановление независимости общности государственных управленцев от частных собственников и возврата страны к административной социальной системе и административному государству.

Стремление к расширению власти на новые территории и население обуславливает **военную агрессивность** общности государственных управленцев, особенно ее высших слоев. Кроме того, война объединяет население страны вокруг главы государства и его бюрократии, отводит на второй план внутренние проблемы.

Часто, обособленных от общества управленцев обвиняют в **консервативности**. Но это явление имеет место только при прочности их власти, когда им нет смысла что-то менять. Если размеры власти не устраивают управленческие группы, то они проявляют чрезвычайную активность и даже революционность, вовлекают в расширение своих властных полномочий народные массы, используют их для уничтожения конкурентов.

Длительное нахождение у власти, передача ее по наследству расслабляет общность управленцев. Они теряют бойцовские качества, что нередко приводит к потере власти или замене одной общности управленцев другой, более энергичной и способной.

В истории не раз наблюдались случаи, когда часть обособленных от общества государственных управленцев стремилась кроме имеющейся должности **приобрести права частных собственников путем приватизации** государственного имущества: земли, полученной в держание за несение службы, предприятий. Это имело место в Древнем и Средневековом Китае, в царской России (появление бояр вотчинников, а затем приватизация земли с крестьянами начиная с конца XVIII до середины XIX века служилым дворянством). Первичное накопление капитала управленцами часто осуществляется через коррупцию, хищения и злоупотребления служебным положением. Эти процессы типичны для развивающихся стран мира XX века и теперь имеют место в России⁵⁶⁹.

История имеет примеры обратного превращения управленцев первоначально зависящих от каких-то групп общества в обособленные от него. Л.Д. Троцкий один из первых описал процесс обособления большевистской партократии от масс народа, из которого она вышла. Те же процессы, по мнению М. Джиласа, произошли затем с коммунистической партократией Югославии⁵⁷⁰. Приватизация в ряде стран Древнего мира заканчивалась возвратом государству приватизированных земель и восстановлением чистой административной социальной системы⁵⁷¹.

Обособленные от общества управленцы имеют свои особые интересы в развитии **духовной сферы** жизни общества. Им выгодно, чтобы общество было не способно самостоятельно формировать идеи и ценности. Государственные управленцы берут под свой контроль сферу производства информации (идей) и распространения их в обществе. Невыгодные им идеи объявляются вне закона. Носители их караются более строго, чем те, кто посягает на чужое имущество. Они уничтожаются физически или лишаются свободы. Церковь государственные управленцы превращают в часть государственной машины, занимающейся пропагандой идей, необходимых для сохранения их власти. Средства массовой информации ставятся под контроль государства. Информация о работе государственного аппарата засекречивается. Отмечается, что государственные управленцы освоили технологии социального контроля («публик рилейшнз»), научились формировать и изменять ценности и потребности массы, ее идеологические ориентиры и настроения, а, в конечном счете, поведение⁵⁷². Среди населения распространяется миф о том, что вся деятельность государственных управленцев направлена на благо народа, на его процветание. Иногда сами управленцы верят в это, отождествляя в своем сознании собственные интересы с интересами общества. Они считают, что население нуждается в их опеке и не способно к самоуправлению.

Чтобы **объединить массу населения** вокруг себя управленцы распространяют в обществе идеологию патернализма, враждебного отношения к другим странам. Люди, постоянно сталкиваясь с государственными чиновниками, видят различие между своими и их интересами. Они не могут им доверять. Но эти же люди никогда не встречаются с главой государства. Управленцы используют пространственное отчуждение главы государства от населения (социальную дистанцию) для сакрализации его, распространения вождисткой

⁵⁶⁸ Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1. С. 326-327.

⁵⁶⁹ Ковалев В.А., Кротов П.П. Региональная власть и бизнес: проблемы взаимодействия // Социологические исследования. 2004. № 7. С. 95-104.

⁵⁷⁰ Джилас М. Лицо тоталитаризма. М.: Новости, 1992. С. 197-200.

⁵⁷¹ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 322.

⁵⁷² Луков В.А. Процесс формирования масс: социологический анализ проблемы // Социологические исследования. 2002. № 7. С. 147.

идеологии. Население верит в «добротного царя и плохих бояр», вручает главе государства свою судьбу и, таким образом, поддерживает существование административной социальной системы. Даже если политика управленцев, в конце концов, становится настолько нетерпимой для населения, и приводит к бунту, люди изгоняют прежнего правителя и добровольно ставят на его место нового, не изменяя суть административной социальной системы. Примером этого может служить смена династии Цинь на династию Хань в Китае, замена царской системы власти в России на партократическую в начале XX века. Смена одной модификации административной социальной системы на другую происходила во многих странах «третьего мира» в XX веке.

Объединить людей вокруг главы государства и его бюрократии можно через поиск внутренних врагов. Попутно обеспечивается уничтожение или изгнание из страны тех лиц, которые не хотят встраиваться в иерархическую систему административного общества (конкурирующие в борьбе за власть управленцы и представители других слоев общества).

Общность обособленных управленцев заинтересована в формировании **особого типа человека**, который не только легко поддается управлению, но и не может выжить без опеки со стороны государственных управленцев. Особого успеха в этом деле достигли государства Азии, где, как отмечают исследователи, буддизм, ислам и конфуцианство поддерживают в сознании человека идеи усердия, бережливости и аскетизма. Трудолюбие и самоограничение являются культурными приоритетами и обеспечивают мобилизации рабочего ресурса на решение экономических задач⁵⁷³. Наивность населения позволяет управленцам легко собственные интересы выдавать за общественные. Так, управленческие группы Японии с конца XIX и до середины XX века умело использовали готовый на самопожертвование ради общего блага японский народ для милитаризации страны и осуществления своих экспансионистских планов. Желание создать нового советского человека, трудолюбивого и готового по требованию партийных структур выполнять любые их задания, имели управленцы СССР.

Отчужденность от общества приводит к тому, что для большинства государственных управленцев становятся **чужды идеи гуманизма**. На человека они смотрят как на средство решения тех или иных задач: военных или экономических. Они оперируют только большими числами: сотнями и тысячами людей, которые посылаются для захвата новых территорий и увеличения славы главы государства, перемещаются из одного региона в другой в целях обеспечения безопасности государства или для строительства каких-либо объектов. Хорошо иллюстрируют это сознание слова Мао Цзэдуна, который призывал Н.С. Хрущева начать ядерную войну с США, доказывая, что в ее результате население Северной Америки будет уничтожено полностью, а часть многочисленного китайского народа сможет выжить⁵⁷⁴.

История показывает, что общности управленцев разных стран, в зависимости от ситуации могут использовать для объединения населения вокруг себя различные идеологии: верховенства одной нации или этноса, какого-то класса, сторонников определенной религии. Здесь эксплуатируется идея «свой» – «чужой», позволяющая сделать невидимым конфликт между управляемыми и управляющими и направить управляемых на реализацию интересов общности управленцев. В XX веке, с усилением активности масс, управленцы умело использовали идеи эгалитаризма. Не следует забывать, что большевистская партократия с большой пользой для реализации своих властных замыслов использовала идею интернационализма и мировой пролетарской революции.

Обособление управленцев не означает, что они вообще пренебрегают заботой о развитии общества. Последнее является организмом, за счет которого они существуют и им самим выгодно, чтобы этот организм не захирел.

В рамках **исторического подхода** необходимо выделять различные типы общностей государственных управленцев, обособленных от общества. Так история России связана со сменой групп управленцев, определявших ее судьбу. Господство родовитого боярства сменилось властью худородного дворянства в период с конца XVI до начала XVIII века. В начале XX века им на смену пришли управленцы из рабочих и крестьян. Государственные должности занимают разные лица: родовитые князья, бывшие холопы, дети сапожников. Неизменным остается социальная система, где господствуют не частные собственники, а управленцы, составляющие государственный аппарат.

Конечно, общность обособленных государственных управленцев не однородна, она складывается из **групп**, имеющих свои отличительные свойства. В первую очередь для нее характерна внутренняя иерархическая структурированность. Часто исследователи противопоставляют управленческие элиты среднему и низшему слою бюрократии. Это поддерживают сами управленческие элиты, пытающиеся переложить всю ответственность за негативные для общества результаты своей политики на средние и нижние слои бюрократии, поддерживая в массах миф о «добротном царе и плохих боярах». Действительно, между слоями государственных управленцев много различий, которые, иногда, приводят к конфликтам. Но не следует игнорировать и общность их интересов. Обособленные от общества управленческие элиты вынуждены опираться на поддержку остальной массы бюрократии. Последняя не может удерживать своих должностей без опоры на выше стоящих управленцев. Как уже отмечалось, применение к высшим управленцам слова «политики», заимствованного из социологии западного общества только вводит исследователя в заблуждение.

⁵⁷³ Ирхин Ю.В. К вопросу о кросскультурных исследованиях: Восток-Запад // Социологические исследования. 2005. № 2. С. 133.

⁵⁷⁴ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 126.

В этом плане интересно проследить, как в ходе трансформации российского общества в 90-е годы XX века в нем появился слой действительных политиков, опирающихся на поддержку различных слоев населения, получающих свои должности в ходе выборов в органы власти. Но в последнее время этот слой политиков вновь стал исчезать. Высшие должности в государственном аппарате занимают путем назначения сверху, на основе принципа номенклатуры⁵⁷⁵. Реализация политики «управляемой демократии» позволяет превратить выборы в формальное прикрытие назначений, осуществляемых в соответствии с иерархическим строением централизованной системы управления страной.

Усложнение задач, решаемых общностью государственных управленцев, обуславливает разделение ее на группы, выполняющие разные функции. Но здесь, как уже отмечалось, не возникает разделение властей. Деятельность управленцев занятых принятием законов, исполнением их, осуществлением суда координируется главой государства и направляется на обеспечение интересов сохранения и удержания власти всей общностью. Это не исключает конфликта интересов функциональных групп. Каждая из них пытается занять более высокое положение внутри общности. Так, в СССР доминирующее положение партokratии сменилось господством группы управленцев, осуществляющих полицейские функции в 30-е годы XX века. В конце 50-х годов партokratия восстановила свой приоритет. В развивающихся странах постоянно идет борьба за власть между военными и гражданскими управленцами. Если власть общности управленцев ставится под угрозу, то на первое место внутри этой общности выдвигаются группы военных или полиции, которые проводят более жесткую политику по поддержанию контроля над обществом, подавлению недовольства других слоев общества.

В конкретных странах, в разные промежутки времени, может быть разная степень обособления государственных управленцев от общества. Выявление этой степени независимости позволяет нам строить прогнозы поведения разных управленческих групп, дополнять наши представления об их свойствах, которые они тщательно скрывают иногда даже от себя.

Анализ интересов, сознания и поведения общности государственных управленцев, обособленной от общества показывает, что некоторые их свойства присущи и иным социальным группам. Например, стремление к военным захватам характерно для буржуазного класса. Различны только цели военных усилий. Частные собственники заинтересованы в получении прибыли от военных походов. Для управленцев высшей ценностью является расширение самой власти, повышение своего престижа даже ценой огромных экономических потерь⁵⁷⁶. Подчас, это приводило некоторые империи к самоуничтожению. Они не выдерживали экономической и финансовой нагрузки, возникавшей в связи с постоянными военными походами и удержанием в повиновении захваченных народов.

Исследование обособленных управленческих групп в последнее время стало актуально не только для стран не западной цивилизации. Отмечается, что в странах Запада бюрократия приобретает все больше самостоятельности и возникает опасность выхода ее из под общественного контроля⁵⁷⁷.

Всестороннее изучение такого феномена, как общность государственных управленцев, обособленных от общества возможно только при совместных усилиях представителей социологии истории, политики, управления, сравнительной социологии.

⁵⁷⁵ Денисов С.А. Исчезновение социального слоя политиков в современной России // Тезисы докладов I Всероссийской научной конференции «Сорокинские чтения 2004: Российское общество и вызовы глобализации». М.: Альфа-М, 2005. Т. 2. С. 98-101

⁵⁷⁶ Денисов С.А. Специфика войн, которые ведутся административными государствами // Россия в войнах начала XX века. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С. 75-87.

⁵⁷⁷ Self Peter Administrative Theories and Politics. An inquiry into the structure and processes of modern government. Toronto – Buffalo: Univ. Of Toronto Press, 1974. P. 139-141.

23. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции

Работа выполнена на грант, предоставленный Американским Университетом г. Вашингтона, США и Московским исследовательским Центром по проблемам транснациональной организованной преступности и коррупции при Институте государства и права РАН, г. Москва, Россия

// Чиновникъ. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. Екатеринбург. 2005. № 5. С. 54-61.

С. 54

1. Благоприятность позитивного права для коррупции

В правовой науке обычно говорят только о положительном влиянии позитивного права на жизнь общества. Однако, надо признать, оно может создавать условия для сохранения негативных для общества явлений. В частности, можно говорить о позитивном праве как условии для противодействия коррупции или наоборот, условия, способствующем совершению коррупционных деяний. Например, А.Э Жалинский говорит о коррупциогенности юридических институтов⁵⁷⁸. По этой тематике нами было проведено социологическое исследование. 76 % опрошенных в ходе исследования юристов согласились с тем, что позитивное право может способствовать коррупции. Вместе с тем, четверть опрошенных склонны к юридическому романтизму, идеализации позитивного права. Они утверждают, что право ни при каких условиях не может способствовать коррупции в стране. При этом 14 % опрошенных юристов считают, что отечественное позитивное право не оказывает ни какого влияния на коррупцию, поскольку право в России вообще имеет ограниченное действие.

Теоретически, нормы позитивного права с разных сторон и с разной эффективностью могут воздействовать на коррупцию. Они могут обеспечивать или не обеспечивать организацию предупреждения и борьбы с коррупцией, сужать или расширять возможности действия различных причин и условий коррупции; снижать или повышать выгоды участников коррупционных акций, увеличивать или уменьшать вероятность выявления коррупционных действий и неизбежность наказания за них. Данное исследование предлагает взглянуть на позитивное право как на систему, создающую определенные благоприятные или не благоприятные условия для коррупции. С этой целью формулируется понятие «коррупционного юридического

С. 55

климата». Это система норм права, их характеристик, создающих вместе какой-то уровень благоприятствования для совершения коррупционных деяний в стране. Предлагается ввести такие характеристики юридического климата как (а) «наиболее благоприятный коррупционный юридический климат», (б) «благоприятный», (в) «неблагоприятный», (г) «наиболее неблагоприятный» или «суровый» климат для коррупции.

2. Методика исследования

Для выработки методики анализа коррупционного климата в стране и определения уровня его благоприятности в России проводилось анкетирование юристов и лиц, не имеющих юридического образования, но занятых изучением коррупционных явлений (работников Фонда ИНДЕМ, Трансперенси Интернешнл в России). Автор провел интервьюирование лиц, которые наиболее часто становятся жертвами вымогательств со стороны работников милиции (иностранцы из стран СНГ, приезжающие на заработки в Россию) и представителей малого бизнеса. Для изучения прозрачности деятельности административных органов было проведено обследование некоторых сторон их деятельности. Представление общества о роли права в развитии коррупционных явлений, выявлялось путем обзора статей газет «Российская газета» и «Новая газета». Автор использовал и самостоятельно развивал результаты исследований, опубликованных в печати, а так же использовал выводы сделанные на основании ранее проводившихся им исследований.

Анализ коррупционного климата в России производился с использованием сравнительного метода. Автор выявлял, насколько законодательство России воспринимает мировой опыт противодействия коррупции. Для этого использовалась информация, помещенная на сайтах Интернета. В ходе исследования были изучены предложения по противодействию коррупции ООН и ее подразделений⁵⁷⁹, Совета Европы⁵⁸⁰, Союза Американских государств⁵⁸¹, Группы государств против коррупции (ГРЕКО)⁵⁸², Союза 4⁵⁸³, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁵⁸⁴, Агентства по международному сотрудничеству США⁵⁸⁵, Трансперенси Интернешнл⁵⁸⁶. В предложениях по развитию законодательства России были учтены нормы ряда конвенций по противодействию коррупции (перечислены ниже), положения антикоррупционных программ ряда стран и Программы Национального антикоррупционного комитета России⁵⁸⁷.

⁵⁷⁸ Роль гражданского права и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупции и организованной преступности // Государство и право. 2002. № 3. С. 105.

⁵⁷⁹ www.unodc.org; www.unicri.it; www.odccp.org

⁵⁸⁰ www.coe.int

⁵⁸¹ www.cas.org

⁵⁸² www.greco.coe.int

⁵⁸³ www.u4.no

⁵⁸⁴ www1.oecd.org

⁵⁸⁵ www.usaid.gov

⁵⁸⁶ www.transparency.org

⁵⁸⁷ Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-62.

3. Основные свойства позитивного права, составляющие благоприятный юридический климат для коррупции

Важнейшей чертой права, обеспечивающей благоприятность юридического климата для коррупции в стране, является предоставление свободы усмотрения публичным служащим и иным должностным лицам. Указанная свобода может прямо закрепляться в нормах позитивного права или вытекать из не ясных, противоречивых, не кодифицированных норм права. Об этом много говорится в различных теоретических исследованиях⁵⁸⁸. Однако, в ходе анкетирования только 9 % опрошенных прямо указали на свободу усмотрения управленцев как важный фактор коррупции. Вместе с тем, на ту или иную форму неопределенности норм права, как предпосылку коррупции обратила внимание половина опрошенных.

Усложняет гражданам пользование законодательством и расширяет полномочия должностных лиц широкое употребление в нем статей со ссылочным и бланкетным способом изложения норм права. На это обратили внимание 11 % опрошенных. Разработчики программы противодействия коррупции в России Национального антикоррупционного комитета отмечали, что альтернативные и относительно определенные санкции в административном праве дают простор для произвола управленцев⁵⁸⁹. На это обратили внимание 9 % опрошенных. Коррупции могут способствовать широкие дискретные полномочия публичных служащих при осуществлении разрешительной деятельности (лицензирование, выделение квот, предоставление кредитов, налоговых льгот, распределение государственных заказов). Широкие возможности для коррупции открываются свободой усмотрения должностных лиц в применении или не применении санкций к нарушителю (не императивная ответственность). Это породило в России практику избирательного привлечения к юридической ответственности.

Важное значение имеет зарегулированность поведения граждан. Либеральная концепция исходит из идеи, что само расширение полномочий государственного аппарата неизбежно приводит к росту коррупции. Установление высоких требований к субъектам права заставляет их искать пути обхода правовых препятствий, в частности, с помощью подкупа публичных служащих. «Коррупция, - пишет Пинто-Душинский М., - представляет собой один из способов избежать государственных ограничений. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции»⁵⁹⁰. Интересы обособленных от общества управленческих групп реализуются за счет вытеснения частного права публичным правом⁵⁹¹. Это приводит к росту потенциала рынка коррупционных услуг. Однако, на чрезмерное количество норм права, как фактор коррупции обратили внимание только 5 % опрошенных.

Степень благоприятности юридического климата для коррупции определяется тем, насколько законодательство страны реализует

С. 56

набор антикоррупционных мер, предлагаемых в мире: ООН (Anti-corruption Tool Kit)⁵⁹², Советом Европы (для стран Европы)⁵⁹³, Организацией экономического сотрудничества и развития⁵⁹⁴, Трансперенси Интернешнл⁵⁹⁵. Необходимо брать во внимание антикоррупционные стандарты, принимаемые в отдельных странах. При анкетировании, только один из опрошиваемых указал на пробелы в законодательстве, как благоприятное условие для коррупции. Это объясняется тем, что отечественные юристы не знают международных юридических антикоррупционных стандартов.

Третьей составляющей юридического климата является содержание норм отдельных отраслей права. Значимое для коррупции содержание норм права выявляется путем сравнения положений исследуемой отрасли права какого-то государства с мировыми антикоррупционными стандартами, действующими в этой отрасли права.

ООН выработала три основных принципа, которые должны быть реализованы законодательством любой страны в борьбе с коррупцией: (а) обеспечение прозрачности деятельности публичных органов власти; (б) обеспечение их подотчетности обществу; (в) закрепление господства права⁵⁹⁶. Конституционное право может создавать благоприятный юридический климат в стране, если не обеспечивает реализации этих принципов. Это, в свою очередь происходит, когда не действует разделение властей, отсутствует парламентский контроль за работой исполнительных органов власти, верховенство законов подменяется доминированием подзаконных актов. Формированию коррупционных связей может способствовать избирательное законодательство, не создающее достаточных препятствий для подкупа кандидатов на выборные должности. На нормы конституционного, избирательного и муниципального права как благоприятствующие коррупции обратили внимание 39 % опрошенных.

Нейтрализация средств массовой информации обеспечивается их зависимостью от органов государственной власти.

Полная зависимость граждан и их объединений от государственного аппарата создается нормами административного права. Коррупция внутри аппарата управления создается при условии допущения подбора кадров по произволу начальника, вне конкурсного подбора. Нормы законодательства о государственной службе позволяют руководителю организации по своему усмотрению наказывать или поощрять подчиненных. Затрудняет противодействие коррупции слабая система контроля за деятельностью административных органов (обеспеченная нормами права «круговая порука» внутри аппаратов управления и не развитая система административной юстиции), отсутствие норм, устанавливающих эффективную ответственность за деяния, обычно сопровождающие коррупционные действия: плохой учет деятельности государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц, сокрытие или искажение информации об их работе от общества,

⁵⁸⁸ Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.

⁵⁸⁹ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

⁵⁹⁰ Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.

⁵⁹¹ Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному праву // Частное и публичное в праве. Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2002. С. 6-11.

⁵⁹² www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html

⁵⁹³ Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption // <http://conventions.coe.int>; Civil Law Convention on Corruption // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

⁵⁹⁴ Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

⁵⁹⁵ www.transparensy.org/toolkits/2002

⁵⁹⁶ www.unicri.it/Projects%20corruption.htm

нарушение иных ограничений для государственных (муниципальных) служащих, предусмотренных законом. На административное право и смежные с ним отрасли, как на способные благоприятствовать коррупции указало 70 % опрошенных.

Благоприятный коррупционный климат создается закрытостью принятия решений в бюджетной сфере, не глубокой дифференцированностью бюджетной классификации, позволяющей должностным лицам свободно манипулировать бюджетными средствами в собственных интересах. Исследователи финансового права отмечают коррупциогенность создания разного рода внебюджетных фондов. Резко расширяет возможности должностных лиц по своему усмотрению распоряжаться бюджетными средствами принятие не реальных (не исполнимых по доходам и расходам) законов о бюджете. В этой ситуации, исполнительные органы получают возможность принимать решение о том кого и в какой степени финансировать исходя из наличия реальных средств. Повышает благоприятность коррупционного климата отсутствие ответственности должностных лиц за не целевое использование бюджетных средств. На нормы финансового права, как благоприятные для коррупции обратили внимание только 9 % опрошенных.

Коррупция процветает, при отсутствии криминализации ряда коррупционных проступков. Формулировка норм уголовного права может существенно затруднять их применение. На способность норм уголовного права благоприятствовать коррупции обратили внимание 24 % опрошенных.

4. Благоприятность коррупционного юридического климата в современной России

Очень часто отечественные исследователи в своих работах перечисляют те законодательные меры, которые применяются для противодействия коррупции⁵⁹⁷. Получается очень впечатляющая картина. Но анализ коррупционного климата в стране требует выявления, в первую очередь того, что не сделано или не дает ожидаемого антикоррупционного эффекта.

В России, постепенно, с учетом мирового опыта, вырабатываются юридические антикоррупционные стандарты⁵⁹⁸. Сравнение права России с этими стандартами позволяет определять степень благоприятности юридического климата страны для коррупции.

Многие исследователи отмечают, что для норм российского позитивного права характерна высокая степень неопределенности, противоречивости. 83 % опрошенных считают, что существующая степень неопределенности и противоречивости российского права благоприятствует коррупции. Принятое в стране количество норм законов и подзаконных актов уже не может быть усвоено даже юристами. Они не помогают гражданам, а «топят» их в обилии правил, которыми «жонглируют» публичные служащие. Вместе с тем, только 60 % опрошенных считают, что сложность системы российского права благоприятствует коррупции.

На самом высшем уровне признается⁵⁹⁹, что в России имеется большое количество бюрократических или административных барьеров на пути реализации гражданами и юридическими лицами их прав. Фактически создан эффективно работающий механизм нейтрализации прав и свобод граждан⁶⁰⁰. Для преодоления поставленных барьеров приходится искать покровительства у должностных лиц.

Нормы, закрепляющие повсеместное вмешательство государства в хозяйственную жизнь, способствуют монополизации экономики, формированию властно-предпринимательских групп с тесными коррупционными связями внутри их. Создание правовых барьеров для предпринимателей сопровождается введением правовых льгот, которые применяются к предпринимателям, опекаемым чиновниками. Само наличие правовых барьеров и льгот является «плодородной почвой» для коррупции. 80 % опрошенных считает, что усиление роли публичного права является благоприятным условием для коррупции.

Исследование научного правосознания, проводимое в ходе участия в 8 научно-практических конференциях, показывает, что

С. 57

в России очень мало ученых, осведомленных о правовых инструментах противодействия коррупции, применяемых в мире. Отечественная правящая элита не торопится использовать опыт антикоррупционной деятельности наработанный в мире. Российское законодательство последних лет не только не учитывает рекомендации ООН по противодействию коррупции, разработанные в рамках Всемирной программы против коррупции, но развивается в противоположном направлении⁶⁰¹.

Россия подписала, но не ратифицировала Конвенцию об уголовно-правовых мерах против коррупции Совета Европы. Не подписана Гражданско-правовая конвенция Совета Европы о коррупции. Россия, в отличие от других стран Европы, не желает присоединиться к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях. Она не поддержала инициативу ряда стран Европы о создании Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

В России саботируется принятие закона «Основы антикоррупционной политики». В связи с этим не определенным остается понятие коррупции и составы правонарушений, которые оно охватывает. Таким образом, государство все еще не

⁵⁹⁷ Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. М.: Издательство РУДН, 2001.

⁵⁹⁸ Политическая коррупция в России (Материалы «круглого стола») // Государство и право. 2003. № 4. С. 106-111; Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.

⁵⁹⁹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2002. № 71. С. 4.

⁶⁰⁰ Пастухов В. Право под административным прессом в постсоветской России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 106-112.

⁶⁰¹ Денисов С.А. Использование международного опыта предупреждения коррупционных преступлений // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в сибирском регионе. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.

определилось, с чем оно собралось бороться. В отличие от многих стран Европы, Россия даже не приняла государственной программы противодействия коррупции.

Россия не желает воспринимать нормы, показавшие свою полезность в противодействии коррупции в других странах. Здесь, например, не принят закон о доступе граждан к информации, аналогичный закону США «Freedom of Information Act». Все еще не принят закон о лоббировании.

Все это говорит о том, что российское общество еще не осознало опасности, которая исходит от коррупции и не стремится к созданию сурового для нее юридического климата.

Огромный коррупционный потенциал заложен в саму Конституцию РФ, которая обеспечивает бесконтрольность и безответственность деятельности президентских структур и правительства, не обеспечивает прозрачности деятельности всего государственного аппарата и господства права⁶⁰². Политики и исследователи обращают внимание на слабость российского парламента, его контрольных органов. Парламент не может провести полномасштабного расследования фактов коррупции в высших эшелонах власти или халатного отношения высших должностных лиц к коррупции в подчиненных им органах. Даже в случаях, когда парламентские комиссии располагают фактами о коррупции конкретных должностных лиц, они не могут повлиять на президентские структуры, органы исполнительной власти, прокуратуру от которых зависит привлечение виновных к ответственности. Счетная палата России констатирует факты нарушения финансовой дисциплины, но не может принять ни каких мер к нарушителям. Анализ публикаций в печати хорошо показывает, что в России нет политической воли к борьбе с коррупцией. Это, в свою очередь является следствием отсутствия у оппозиционных сил реальных возможностей конструктивно воздействовать на правящие группы.

Представительные органы в регионах и муниципальных образованиях являются еще более слабыми. Попытки расширить их полномочия в ряде регионов были пресечены Конституционным Судом РФ, который своими решениями навязал модель «сильного главы региона и слабого парламента» по всей стране. Не обеспечивает потребности противодействия коррупции финансовый контроль со стороны счетных палат в регионах и на местах. Они оказываются подчиненными не закону, а политическим группировкам.

Нормы избирательного права не создают достаточно препятствий для подкупа кандидатов на выборные должности, для использования так называемого «административного ресурса» на выборах. Прокуратура, призванная выполнять надзорные функции, не справляется со своими обязанностями, так как связана с исполнительными органами власти. Она ответственна за недопущение роста правонарушений в стране и поэтому участвует в их сокрытии. Это хорошо известно всем, кто работал в органах прокуратуры и милиции.

Российское законодательство не обеспечивает открытости правотворческой деятельности. Процесс лоббирования принятия нормативных решений в представительных органах не урегулирован нормами права. Законы о законодательной деятельности и регламенты представительных органов не требуют обязательного проведения общественных слушаний по проектам бюджетов и отчетам об их исполнении.

Нормы административного права перегружают имеющийся государственный аппарат, и он не в состоянии быстро и эффективно справляться с возложенными на него функциями. Подкуп должностных лиц осуществляется с целью ускорения или качественного разрешения дел. Проведенное исследование порядка регистрации лиц по месту пребывания и жительства позволяет сделать вывод о том, что он очень усложнен и приводит к массовому нарушению установленных норм. Работники милиции и регистрирующие органы систематически взимают с нарушителей коррупционную ренту.

Коррупционный климат создается отсутствием четкого урегулирования должностных полномочий государственных (муниципальных) служащих, наличием дублирования функций, не ясностью ответственности за те или иные действия и результаты труда. Без коррупционных связей решить какой-либо вопрос становится очень трудно.

Проведенное обследование работы ряда государственных и муниципальных органов показывает, что при отсутствии процессуальных норм, закрепляющих порядок предоставления гражданам исчерпывающей информации о работе административных органов, их деятельность становится не прозрачной, не понятной людям. Предоставление членам общества права искать и получать информацию часто не сопровождается обязанностью должностных лиц и служащих выдавать эту информацию. Отсутствует эффективная юридическая ответственность за посягательства на права граждан получать информацию о деятельности государственных (муниципальных) органов. Государственные (муниципальные) органы не имеют простых путеводителей, указывающих устройство органов власти, функций отдельных подразделений, порядок обращения к ним граждан. Не доступны для граждан являются реестры документов, издаваемых публичными органами и сами документы. Все это существенно усиливает возможности для произвола должностных лиц и стимулирует создание коррупционных связей. 70 % респондентов согласились, что непрозрачность деятельности органов власти в России способствует коррупции в стране.

Нормы российского права не обеспечивают независимости средств массовой информации, учрежденных государственными и муниципальными органами. Из мощных орудий антикоррупционной деятельности они превращены в органы государственной пропаганды, скрывающей факты коррупции или оправдывающей ее. В ходе исследования было проведено сравнение того, какое внимание коррупции отводит

С. 58

оппозиционная газета «Новая газета» и официальный печатный орган правительства «Российская газета». За апрель 2003 года «Новая газета» писала о коррупции в 22 статьях. В этот же период «Российская газета» обращалась к этой теме только 8 раз. При этом, официальная газета указывала на коррупцию в нижних эшелонах власти и с возмущением отвергала подозрения в коррупции лиц, занимающих высшие должности в государственном аппарате⁶⁰³. Государственные печатные органы пытаются произвести сакрализацию вождей и обвинить во всех «грехах» мелких чиновников.

Отношения «круговой поруки», которые существуют в административных органах, обеспечивают безответственность публичных служащих за совершение коррупционных деяний. Как правило, не влечет юридической ответственности государственных (муниципальных) служащих получение подарков, незаконное занятие предпринимательством, сокрытие доходов полученных иным путем. Законодательство не устанавливает ответственность руководителей органов власти за

⁶⁰² Денисов С.А. Ограничение и обеспечение реализации интересов управленческих групп в нормах конституционного права России // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сборник статей. Ч. 14. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2003. С. 200-202.

⁶⁰³ Веселов П. Компромат высшей пробы // Российская газета, 2003. № 70. С. 5.

коррупционные деяния их подчиненных и за участие в их сокрытии. 55 % опрошенных юристов считает, что существующие меры административной и дисциплинарной ответственности создают благоприятные условия для коррупции в стране.

В России не введен обязательный конкурсный подбор кадров, нет учета лиц, совершивших коррупционные проступки, нет запрета поступать на государственную службу лицам их совершившим. 60 % опрошенных считает, что существующий порядок подбора кадров в России способствует коррупции в стране.

Интервьюирование предпринимателей и выводы отечественных исследователей доказывают, что зарегулированность предпринимательской деятельности нормами административного права привела к тому, что в России сложились отношения номенклатурного капитализма, при которых успешное занятие предпринимательством и сохранение прав собственности на имущество возможно только при условии покровительства со стороны каких-либо должностных лиц. Нормальная предпринимательская деятельность невозможна без нарушения каких-либо административных норм, в связи с чем, у должностных лиц всегда существует возможность проводить избирательное привлечение к ответственности тех лиц, которые отказываются от коррупционных связей.

Коррупционную среду создает законодательство о государственных (муниципальных) закупках, которое не обеспечивает прозрачности в осуществлении этих закупок, не мешает производить сговор между должностными лицами и предпринимателями, предоставляет достаточную свободу усмотрения должностным лицам при решении вопроса о проведении конкурса (закрытого конкурса) или отказе от него, не обеспечивает защиты интересов сторон, которым наносится ущерб, в следствие совершения коррупционного сговора. Об этом постоянно говорят юристы, журналисты и сами предприниматели⁶⁰⁴.

Коррупция распространяется в экономической жизни общества при отсутствии реальной конкуренции между предпринимателями. Эта конкуренция подавляется монополиями, на поддержку которых работает российское законодательство⁶⁰⁵.

Нормы отечественного уголовного права не охватывают своими составами деяния, признаваемые коррупционными за рубежом. Не считается коррупцией: предоставление должностному лицу в виде взятки не материальных ценностей; обещание дать взятку или предложение ее дать; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дача взятки не самому должностному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного должностного лица; принятие решения в условиях конфликта интересов; незаконное обогащение должностного лица. Коррупция лиц, выполняющих управленческие функции на государственных (муниципальных) предприятиях, отнесена к категории дел частного, а не публичного обвинения, что позволяет им уходить от ответственности. Юридическая ответственность за подкуп не применяется к юридическим лицам⁶⁰⁶. Отечественные исследователи отмечают, что в российском уголовном праве отсутствуют такие составы преступлений как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, внесение тайных взносов на политические цели, внесение взносов в избирательные фонды с целью получения в последствии государственных должностей, закрытое проведение приватизации, залоговых аукционов, незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот (в том числе, не применение санкций за нарушение норм налогового, таможенного, хозяйственного права), переход государственного служащего на работу в частную компанию, которая находилась в его ведении во время несения службы⁶⁰⁷. 49 % опрошенных юристов согласились с тем, что отечественное уголовное право благоприятствует коррупции.

Все это позволяет сделать вывод, что общество и политические элиты России все еще не осознают тот вред, который приносит коррупция для развития страны и не принимают необходимых антикоррупционных правовых мер. На основании проведенных исследований автор делает вывод, что позитивное право России создает благоприятные условия для коррупции в стране. С такой оценкой согласились 70 % анкетированных. 10 % опрошенных считают, что позитивное право страны создает наиболее благоприятные условия для коррупции (Анкета 2).

5. Создание не благоприятного для коррупции юридического климата и выработка программ противодействия коррупции

Выявление юридических факторов, благоприятствующих коррупции позволяет разработать программу развития законодательства страны.

Преодоление неопределенности, противоречивости норм права, позволяющих правоприменителям творить произвол возможно при активной деятельности законодателя. Комитеты по законодательству или иные специальные комитеты представительных органов должны наладить связь с обществом, организовать систематическое поступление от граждан и юридических лиц замечаний о качестве действующего законодательства с тем, чтобы оперативно вносить в него поправки. Может быть, следует официально признать судебные решения, принимаемых верховными судами источником права, при условии, возможности отмены их действия законодателем. Необходимо принять закон о независимой правовой экспертизе проектов нормативных актов. Одним из видов экспертизы должна стать криминологическая экспертиза проектов нормативных актов на их коррупциогенность. Вместе с тем, только 43 % опрошенных считают, что рост определенности норм права создаст неблагоприятные условия для коррупции. 33 % опрошенных считает полезным для противодействия коррупции снижения степени сложности позитивного права. Больше надежд (60 %) связывается с устранением противоречивости права.

С. 59

⁶⁰⁴ Лисицкий А. Этика взятки // Новая газета. 2003. № 16. С. 10; Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 19-24.

⁶⁰⁵ Петухов В. Комментарий к закону о финансово-промышленных группах // Право и экономика. 2002. № 7. С. 7.

⁶⁰⁶ Денисов С.А. Международное уголовное право и российское законодательство // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 61-70.

⁶⁰⁷ Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 15.

Ослабление давления государственного аппарата на общество возможно путем расширения предмета регулирования частного права и ограничение предмета регулирования публичного права. Антикоррупционное значение имеют нормы, сокращающие налоговое бремя населения, уменьшающие расходы государства, ограничивающие государственное вмешательство в экономику путем квотирования, лицензирования, сертификации, распределения кредитов, предоставления льгот, осуществления контроля за хозяйственной деятельностью. Чем меньшую долю валового внутреннего продукта государство будет отнимать у общества и распределять через свои структуры, тем уже будет коррупциогенная зона. Эта идея не поддержана опрашиваемыми. 60 % из них считает, что уменьшение публичного характера права приведет, наоборот, к росту благоприятности юридического климата для коррупции. Вместе с тем, 64 % опрошенных связывают усиление неблагоприятности юридического климата в стране с уменьшением свободы действия чиновников.

Очевидно, что Россия должна прекратить дистанцироваться от международного сообщества и внедрить в свое законодательство все предложения, направленные на противодействие коррупции, выработанные в мире. В первую очередь необходимо ратифицировать и осуществить имплементацию в своем законодательстве норм Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности против коррупции, Гражданско-правовой конвенции о коррупции. Значительный удар по коррупции в хозяйственной сфере мог бы быть нанесен присоединением России к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях. Это позволило бы России объединить ее усилия по расследованию фактов коррупции на высшем уровне с развитыми странами мира. Было бы полезным для России присоединение к программам, разрабатываемым Группой государств против коррупции (ГРЕКО)⁶⁰⁸. Необходимо принять законы об «Основах антикоррупционной политики», который должен ввести понятие коррупции, определив тем самым предмет воздействия. Закон должен сформулировать цели, задачи, принципы и методы противодействия коррупции. Прозрачность деятельности государственного аппарата должна быть обеспечена законом «О свободе доступа граждан к информации». Поставить под общественный и государственный контроль процесс лоббирования отдельными группами граждан своих интересов в представительных органах должен закон «О лоббировании»⁶⁰⁹.

Решение основных вопросов установления неблагоприятного для коррупции юридического климата связано с изменениями в нормах **конституционного права**. Все международные программы по противодействию коррупции говорят о необходимости обеспечения прозрачности деятельности публичных органов власти. Статья 24 Конституции РФ должна быть дополнена частью третьей, в которой необходимо закрепить обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, публичных должностных лиц предоставлять каждому возможность ознакомления с общественно-значимой информацией имеющейся в их распоряжении, если она не отнесена справедливым законом к роду информации ограниченного распространения. Конституция должна обеспечить парламентский контроль за всеми органами исполнительной власти, включая президентские структуры. Представительные органы должны иметь право создавать специальные следственные комиссии для расследования фактов коррупции высших должностных лиц и фактов халатного их отношения к коррупции в подчиненных органах. Предложение об усилении парламентского контроля за исполнительными органами, внесенное в Программе Национального антикоррупционного комитета России, заслуживает всесторонней поддержки. Этот контроль является основой системы парламентаризма⁶¹⁰.

Законодательно следует закрепить самостоятельность контрольной ветви власти и наделить ее органы полномочиями, достаточными для выявления фактов коррупции во всех органах власти, проведения расследований и передачи дел в суд⁶¹¹.

Международные программы и отечественные исследователи указывают на важность для России обеспечения прозрачности бюджетных процессов. Законы о бюджете должны приниматься гласно. Проекты бюджетов необходимо публиковать в печати и назначать по ним обязательные общественные слушания, общественные экспертизы. Под общественный контроль должно быть взято исполнение бюджета. Для анализа финансовой деятельности государственных органов предлагается привлекать независимые аудиторские фирмы (Принцип 11 Резолюции Комитета министров Совета Европы № 24 (97)).

Вместе с тем, только 61 % опрошенных связывают усиление неблагоприятности юридического климата для коррупции с ростом прозрачности деятельности государственных (муниципальных) органов. Из них 8% опрошенных считают, что это может привести к наибольшей неблагоприятности юридического климата для коррупции.

В рамках административного права следует резко сократить объем функций, выполняемых органами государственного (муниципального) управления, особенно в хозяйственной деятельности. Акцент должен быть сделан на первоочередном выполнении государственным аппаратом задач по охране собственности граждан (юридических лиц) и обеспечении свобод по реализации предпринимательской инициативы. Сокращение функций государственного аппарата позволит сократить его объем и добиться повсеместного конкурсного подбора кадров. В ходе сокращения государственного аппарата возникнет возможность реализовать меры юридической ответственности к коррупционерам.

Программа ООН против коррупции предлагает государствам провести реформу государственной службы. Целью ее должен быть отказ от подбора кадров на основе личной преданности начальнику. Вместо этого должна быть создана система конкурсного подбора кадров специальными органами и продвижения по службе на основе достоинств человека (принцип меритократии), способности его эффективно действовать в соответствии с законом и требованиями потребителей. Служба «государю» (начальнику) должна быть заменена гражданской службой (служением обществу). Об этом же говорят и отечественные специалисты в области организации государственной службы⁶¹². 62 % опрошенных надеются, что конкурсный подбор кадров, осуществляемый специализированными органами создаст неблагоприятные климат для коррупции.

⁶⁰⁸ www.greco.coe.int

⁶⁰⁹ Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23.

⁶¹⁰ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.

⁶¹¹ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

⁶¹² Оболонский А.В. Государева бюрократия и гражданская служба: общая теория, российская специфика и перспективы постсоветского развития // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Вып. 2. М., 1998. С. 134.

В законодательство необходимо внести понятие «публичное должностное лицо». Под это понятие должны подпадать, кроме должностных лиц государственных (муниципальных) органов власти, лица, осуществляющие функции управления в организациях и учреждениях, выполняющих публичные функции (государственные и муниципальные унитарные предприятия, компании с решающим государственным пакетом акций). Это предлагается многими исследователями⁶¹³.

Коррупционные деяния (не являющиеся преступлениями: получение подарков,
С. 60

занятие предпринимательской деятельностью, использование служебного положения в личных целях, предоставление ложной или искаженной информации о своей деятельности) должны быть переведены из разряда дисциплинарных в разряд административных проступков⁶¹⁴. Составы административных коррупционных проступков должностных лиц должны быть конкретизированы и влечь за собой императивную ответственность. Функция по контролю за работой государственных (муниципальных) служащих и расследованию жалоб о совершении коррупционных проступков административного характера должна быть передана специальному контрольному и квазисудебному органу. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил может быть обеспечена системой специальных административных судов. Таким образом, удастся преодолеть «круговую поруку» внутри административного аппарата. Полезность этих преобразований поддерживает 55 % опрошенных.

Все антикоррупционные программы обращают внимание на необходимость обеспечения прозрачности доходов государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей. В этом направлении в России приняты полумеры. Необходимо, чтобы контроль за доходами властных субъектов и членов их семей осуществляла специальная независимая служба, принятие любых подарков властными субъектами незамедлительно декларировалось, нарушение установленных правил влекло юридическую ответственность. Декларированию должно подлежать не только имущество, полученное в собственность, но и в пользование (аренда дачи, квартиры, машины, иного имущества).

Глобальная программа ООН против коррупции выделяет в качестве важнейшей профилактической меры принятие государствами кодексов поведения государственных служащих и иных должностных лиц. Подчеркивается, что эти кодексы не должны быть совокупностью призывов общего характера. Они должны содержать конкретные стандарты поведения, а за нарушение их должны устанавливаться вполне определенные (императивные) меры юридической ответственности. В России, в рамках проведения административной реформы, предлагается принять Кодекс государственной службы. Отдельные кодексы поведения Глобальная программа ООН предлагает принимать во всех органах власти (представительных, исполнительных, судебных). Данные кодексы должны обеспечить отчетность, прозрачность, ответственность и законность в деятельности государственных (муниципальных) служащих и иных должностных лиц, их беспристрастность, справедливость и честность. Международные стандарты требуют установления мер защиты служащих, которые сообщают в правоохранительные органы об известных им фактах коррупции и подозрениях о совершении коррупционных деяний (Например, ст. 9 Civil Law Convention on Corruption).

По мнению автора исследования, основное внимание в реформе законодательства необходимо уделять не нормам уголовного права и процесса, а нормам служебного права, которые должны не допускать коррупции и позволять увольнять с государственной (муниципальной) службы лиц за коррупционные деяния, не повлекшие существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций. Высокие нормы социального обеспечения не многочисленного аппарата государственных (муниципальных) органов позволили бы укомплектовать штаты квалифицированными и честными работниками.

Нормы административного права должны обеспечивать всесторонний общественный контроль за деятельностью публичных должностных лиц и органов государственной (муниципальной) власти. Особое внимание во многих программах противодействия коррупции обращается на установление процедур принятия как нормативных, так и правоприменительных решений должностными лицами и властными органами. Эти процедуры должны быть понятны гражданам, осуществляться как можно более открыто. В программе Международного Центра по предотвращению коррупции при ООН (Center for International Crime Prevention) отмечается, что важнейшей целью правового регулирования является обеспечение прозрачности в распределении государственных заказов (Global Programmer against Corruption 1999 года). Это же требует принцип 14 Резолюции Комитета министров Совета Европы № 24 (97). Исследователи и предприниматели говорят о необходимости принятия нового федерального закона «О государственном заказе», обеспечивающем реальное проведение конкурсов при распределении государственных заказов и грантов и исключение решающего влияния при их проведении коррупционных связей⁶¹⁵. Важное значение для борьбы с коррупцией при распределении государственных заказов имеет подписание и ратификация Гражданско-правовой конвенции о коррупции Совета Европы (1999 года), которая предусматривает возмещение лицам ущерба, полученного в результате акта коррупции. Гражданско-правовая ответственность возлагается на лиц, виновных в совершении коррупционных актов и на государство (ст. 3-5).

Как уже отмечалось выше, в России необходимо принять закон, обеспечивающий свободный доступ граждан к информации о деятельности органов власти. За образец можно принять порядок доступа граждан к информации в публичных библиотеках. Закон должен обязывать публичных должных лиц составлять подробные отчеты о своей деятельности, достоверность которых подтверждается независимыми контрольными органами. Эти отчеты и все принимаемые органами власти решения должны храниться в одном месте, где они будут доступны для ознакомления с ними. Должны быть созданы реестры издаваемых документов, доступные для ознакомления с ними. Закон должен

⁶¹³ Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. С. 70.

⁶¹⁴ Денисов С.А. Использование административной ответственности для решения проблем государственной службы // Научные исследования высшей школы: Сборник тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (13 февраля 2002 года). Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2002. С. 104.

⁶¹⁵ Время государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 35.

предусматривать меры административной ответственности за уклонение должностных лиц от учета своей деятельности и сокрытие документов от граждан⁶¹⁶.

Многие международные программы и резолюции международных организаций говорят о необходимости обеспечить свободу средств массовой информации (СМИ). Особые условия России требуют введения запрета на учреждение СМИ органами власти, запрета оказывать им финансовую помощь. Всем СМИ необходимо предоставить льготный налоговый режим.

Нормы уголовного права должны воспринять тот положительный опыт противодействия коррупции, который имеется в мировой практике. Необходимо криминализовать: предоставление взятки должностному лицу в виде не материальных ценностей; обещание дать взятку или предложение ее дать; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дачу взятки не

С. 61

самому должностному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного должностного лица; конфликт интересов; незаконное обогащение должностного лица. Эти требования содержатся в уголовно-правовой конвенции Совета Европы по коррупции⁶¹⁷. Должностных лиц, выполняющих управленческие функции в государственных (муниципальных) предприятиях, необходимо отнести к публичным должностным лицам. Должна быть установлена уголовная или административная ответственность юридических лиц за подкуп должностных лиц в виде штрафа, конфискации прибыли полученной с помощью подкупа должностных лиц, лишении права получать государственные (муниципальные) заказы на определенный срок. Юридические лица привлекаются к уголовной ответственности за подкуп во многих странах мира.

Уголовная ответственность должна быть введена за умышленный обман населения и сокрытие от него общественно-значимой информации. В особой государственной защите нуждаются журналисты.

Основным видом наказания за коррупционные правонарушения, в условиях массовости коррупции, должно быть увольнение с должности с запретом поступать на государственную (муниципальную) службу в течение определенного времени.

Только 26 % из опрошенных согласились с необходимостью дальнейшей криминализации коррупционных деяний в России. Остальные считают, что это бесполезно (73 %) или даже вредно (40 %). На результат могло сказаться то, что большинство опрошенных (40 %) сами являются должностными лицами.

Анализ фактов коррупции в органах милиции, прокуратуры и Федеральной службы безопасности приводит автора к выводу, что необходимо создавать специальный орган (пусть временный, наподобие независимого прокурора в США), который бы мог беспристрастно расследовать дела подобного рода. Другим способом решения проблемы было бы допущение частного расследования такого рода дел и частного обвинения в суде, в случае отказа прокурора поддерживать обвинение⁶¹⁸.

На межотраслевом уровне необходимо решать проблемы: обеспечения подконтрольности (прозрачности) государственных и муниципальных органов перед обществом; ответственности их за коррупцию и не принятие необходимых мер против нее; защищенности граждан (юридических лиц) от коррупционных посягательств на их права и интересы со стороны государственных (муниципальных) должностных лиц.

Проведение такого небольшого исследования не позволяет провести глубокий анализ факторов, составляющих благоприятный коррупционный юридический климат и выработать обширную программу преобразования законодательства. Здесь намечены лишь основные положения.

⁶¹⁶ Денисов С.А. Реализация прав граждан на полную и достоверную информацию // Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург, 2001. С. 45-46.

⁶¹⁷ Совет Европы и Россия. 2002. № 2 с. 46-55.

⁶¹⁸ Денисов С.А. Развитие частноправовых начал в уголовном процессе // Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века. Екатеринбург, 2002. С. 26-31.