

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ
«Правовая система»**

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@yandex.ru

Содержание

1. Бюрократизация правовой системы	4
// Правоведение. 2006. № 5. С. 41 - 52.....	4
2. Изучение степени административизации правовых систем	11
// www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm	11
3. К какой правовой семье относится правовая система России	13
// Сравнительное правоведение и проблемы современной юриспруденции. Материалы научно-практической конференции (Екатеринбург, 21-21 апреля 2005 года). В 4 частях. Екатеринбург, 2006. Ч. 1. С. 104 – 107. (СД-Диск)	13
4. Роль публичного права в административных правовых системах	15
// 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.	15
5. Роль материального и процессуального права в частнособственнических (гражданских) и административных правовых системах	19
6. Идеологическая функция права административной правовой системы	24
// Современные проблемы истории и теории государства и права. Материалы международного научно-теоретического семинара. Иваново 28 – 29 сентября 2007 г. Иваново: Ивановский государственный университет, 2007. С. 52 – 71.....	24
6. Особенности способов, приемов, уровней, методов и типов правового регулирования в бюрократических правовых системах.....	32
// Вестник Гуманитарного университета: Научный альманах. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С. 49-66.....	32
7. СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ.....	43
Выступление на конференции в С. Петербурге 8 декабря 2007 г.	43
8. НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ МИРОВОГО ПРОЦЕССА ПЕРЕХОДА ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ К ЧАСТНОСОБСТВЕННОСТНОЙ.....	45
// www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm	45
9. Регенерация административных государственно-правовых систем	48
// Государство, право, управление – 2007. Материалы VII–й Всероссийской научно-практической конференции. Ч. I и II. М.: ГУУ, 2007. С. 171 – 175.	48
10. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы	52
// Юридическая наука и развитие российского государства и права. Тезисы докладов научно-практической конференции (Пермь, 11-12 октября 2001 г.). Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29.	52
11. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы	54
// www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm	54
12. Административизация правовой системы России в начале XVIII века	59
// www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm	59
13. Препятствия на пути перехода России от административной к гражданской правовой системе	61
// Современная Россия: путь к миру - путь к себе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции Гуманитарного университета 10 – 11 апреля 2008 г.. Доклады. Т. 2. Екатеринбург, 2008. С. 56 – 59.	61

1. Бюрократизация правовой системы

// *Правоведение. 2006. № 5. С. 41 - 52*

с. 41

Объектом исследования, результаты которого изложены в данной статье, являются реально действующие правовые системы, которые, как известно, состоят из позитивного права, облеченного в определенную форму, субъектов, реализующих нормы позитивного права, правосознания общества.

Характер данных систем определяется интересами наиболее активных и организованных социальных групп. В марксистской традиции к этим группам относят частных собственников (рабовладельцев, феодалов, буржуазию). В последнее время исследователи обратили внимание на то, что в ряде стран мира, характер всей социальной системы определяется управленческими группами, в разной степени обособленными от общества. Иногда эти группы называют бюрократией, используя данное слово в широком его смысле. Уже стали предметом изучения бюрократические политические системы, в которых обособленные от общества управленческие группы монополизируют право заниматься политикой¹. В западной литературе выделяют такое социальное явление как бюрократическое государство². Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему пока остается мало изученным.

Управленческие группы, составляющие аппарат государства, приобретают собственные групповые интересы по мере обособления их от общества. Это обособление может иметь экономический характер (управленцы помимо воли общества в состоянии отнимать у него часть производимых благ и бесконтрольно ими распоряжаться), политический характер (формирование аппарата управления происходит сверху вниз не по воле общества и он не отвечает за результаты своей деятельности перед обществом), идеологический характер (управленцы самостоятельно формируют идеологию, оправдывающую их власть, и навязывают их обществу). Обособление от общества может носить и пространственный характер. Управленцы живут и работают в особых помещениях, имеют специальные транспортные средства, встречи с представителями населения носят фрагментарный характер.

Обособление управленцев от общества происходит в случаях, когда иные социальные группы (например, группы частных собственников) ослаблены, и не в состоянии поставить управленцев под свой контроль. В этом случае, имеющиеся в руках управленцев ресурсы (материальные, политические, идеологические, в том числе, механизм государства, церкви), направляются, в первую очередь, на реализацию их собственных групповых и личных интересов, а затем уже на реализацию интересов иных социальных групп и общества в целом. В разной степени влиянию обособленных управленческих групп подвергается и правовая система. Изменение характеристик правовой системы под влиянием обособленных управленческих групп

С. 42

предлагается обозначать термином бюрократизация правовой системы. Поскольку управленческие группы могут обозначаться словом «администрация», то результаты влияния их на правовую систему может определяться словами «административизация правовой системы».

Правовые системы, которые обеспечивают господствующее положение обособленных от общества управленческих групп в сфере экономики, политической и духовной жизни предлагается называть бюрократическими или административными (вариант: административизированными). Все эти термины не идеальны. В дальнейшем, при обращении к описанному правовому явлению, научная общественность сама решит, какой из вариантов лучше к нему подходит.

В западных исследованиях отмечается, что даже в самых демократических странах количество управленцев быстро растет, и они становятся влиятельной группой общества³. Доминирующее положение обособленные от общества управленческие группы всегда занимали в странах с так называемым восточным типом цивилизации. В XX веке наибольшей силы управленцы достигли в странах, пытавшихся строить социализм.

Управленцы, обособившиеся от общества, не однородны по своему составу. Чаще всего исследователи обращают внимание на управленческие элиты, включающие главу государства и окружающих его лиц. Не уделяется должного внимания тому факту, что без огромного аппарата чиновников среднего и нижнего звена управленческая элита не может существенно влиять на общество. В сложных социальных системах внутри слоя управленцев происходит разделение труда. Одни выполняют политические функции. Другие – руководят экономикой. Третьи – направляют в нужное управленцам русло духовную жизнь страны. Последняя функция обычно передается партийному аппарату или клиру церкви. Для удержания власти в обществе разные группы управленцев могут прибегать к союзу с группами частных собственников (например, с крупными землевладельцами). Другие управленческие группы находят социальную опору своей власти в крестьянстве или в рабочем классе. Различна может быть идеология, которую используют управленцы. Одни эксплуатируют идею национализма. Другие опираются на коммунистические идеалы. Третьи эксплуатируют религиозные чувства людей. В разной степени, наряду с собственными интересами обособленные управленческие группы реализуют интересы всего общества. Одни заботятся об усилении военной и экономической мощи страны, расширяя при этом собственную власть. Другие думают только о сиюминутной выгоде, приводят свою страну к упадку, а вместе с этим и сами теряют свою власть.

Прежде всего, обособленные управленческие группы оказывают влияние на содержание позитивного права. Оно нацеливается на закрепление их независимости от общества и власти над ним в экономической, политической и духовной сфере жизни.

¹ Эндрейн Ч. Ф. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования. М.: Издательский дом «ИНФРА-М, изд-во «Весь мир», 2000. С. 20, 43-65.

² Beetham David Bureaucracy. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1987. P. 72.

³ Smith B.C. Bureaucracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 12-13.

Экономическая власть управленцев обеспечивается путем закрепления в нормах позитивного права государственной собственности на основные средства производства. В литературе она получила название власть-собственности⁴. Эти нормы так же дают возможность управленцам

С. 43

отнимать у общества часть произведенного им продукта в пользу государства и распределять этот продукт с учетом интересов чиновников. Изъятие производимого обществом продукта происходит посредством налогового права, через присвоение прибыли государственных предприятий. История показывает, что обособленные управленческие группы время от времени вступают в решающую схватку с частными собственниками за передел общественных богатств. Захват общественных благ в собственность государства происходит на основании актов национализации. Она может быть тотальной, с лишением права частной собственности всех групп населения⁵ или выборочной, применяться к отдельным лицам и группам, вставшим на путь конфликта с управленческими элитами⁶.

Нормы позитивного права обеспечивают распределение общественного продукта по воле и в интересах обособленных управленческих групп. Большая часть благ, попадающих в руки управленцев, уходит на поддержание общественной системы, обеспечивающей их власть. Сюда входят затраты на содержание органов государства и реализацию ими задач, обеспечивающих политическую власть управленцев (армия, полиция). Часть тратится на содержание организаций, обеспечивающих идеологическое воздействие на общество (церковь, пропагандистский аппарат партий и средств массовой информации). Отнимаемые у общества блага используются так же для создания той или иной степени привилегированности управленцев. Важным показателем бюрократизации правовой системы является то, насколько нормы права обеспечивают бесконтрольность управленцев в распоряжении отнятым продуктом.

В демократических странах общество, с помощью парламента и господства права научилось удерживать управленцев под своим контролем. Поэтому национализация части предприятий и значительный бюджет государства не делают управленческий аппарат господствующим над обществом. Он вынужден исполнять те задачи, которые ему посредством законов ставит гражданское общество.

Из истории известно, что основным конкурентом обособленных управленческих групп в борьбе за власть над обществом были группы частных собственников⁷. Нормы позитивного права, реализуя интересы управленцев, создают препятствия на пути развития предпринимательства⁸ и не обеспечивают защиты частной собственности. Развитию предпринимательства в странах Востока обычно мешали нормы, закрепляющие сельскую общину, запрещающие отчуждение земли, ростовщичество. Ограничение прав предпринимателей часто осуществляется под предлогом защиты прав бедноты.

Политическое господство обособленных управленческих групп в обществе обеспечивают нормы права, закрепляющие авторитарные или

С. 44

тоталитарные режимы. С их помощью управленцы монополизируют политическую власть в руках государства (огосударственных партий), подавляют общественное недовольство своим правлением. Управленцы способны встать над обществом только в случае высокой степени сплоченности и иерархизации внутренних отношений. Это обеспечивается закреплением в позитивном праве монархической формы правления, унитаризации государственного устройства. Средством ограничения власти управленческих групп, как известно, является утверждение республиканской формы правления с разделением властей и развитием институтов гражданского общества.

Закрепление политической власти обособленных управленческих групп позволяет им поставить под свой контроль процесс правотворчества и принимать необходимые им нормы позитивного права. При монархиях и диктатурах правотворчество в интересах управленцев осуществляется через главу государства. В случае, если население страны легко внушаемо и поддается манипулированию, управленцы имитируют демократический характер правотворчества. Они могут создавать подконтрольные им представительные органы власти, которые оформляют в виде законов нормы, продиктованные главой государства или правящей олигархией (группой партийных вождей). Руководство фашистской Италии и нацистской Германии для закрепления в нормах позитивного права своих интересов широко применяло плебесцит.

В духовной сфере право может использоваться для навязывания обществу религиозных взглядов или идеологии, оправдывающей власть управленцев и для преследования инакомыслия. Оно создает также нормативную основу для формирования мощной пропагандистской машины, состоящей из аппарата церкви или партеобразного объединения чиновников и лиц, их поддерживающих. В послушный государству инструмент пропаганды превращаются средства массовой информации.

Господство обособленных управленческих групп часто оправдывается их патерналистской ролью в обществе. Они берутся опекать народ не способный к саморазвитию. В нормах закрепляется обязанность государства обеспечивать социально-экономические права населения. Взамен, от народа требуется послушание, и люди лишаются личных и политических прав.

Как правило, обособленные управленческие группы не могут открыто проводить выгодную им правовую политику. В связи с этим, наряду с нормами реально обеспеченными силой государства, принимаются декларативные, не предназначенные для реализации на деле нормы права, которые призваны создавать ложный имидж правящих групп, и создаваемых ими правовых систем. Если объемы государственного лицемерия значительны, то создается фактически две системы норм позитивного права. Одна - официальная система не работающих норм позитивного права,

⁴ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х т. Т. 1. М.: Высшая школа. 1997. С. 69.

⁵ В СССР, как известно, частная собственность была вообще запрещена. В Польше и Югославии после Второй мировой войны крестьянам позволили иметь частную собственность на землю в пределах 20-25 гектаров (Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. С. 181-182).

⁶ Например, после присоединения Египта к Османской империи своих владений были лишены мамлюки, оказавшие сопротивление завоевателям.

⁷ Васильев Л.С. Проблемы генезиса китайского государства. М.: Наука, 1983. С. 284.

⁸ См. Ст. 153 УК РСФСР 1961 г. («Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество») и ст. 154 УУК РСФСР 1961 г. («Спекуляция») (Уголовный кодекс РСФСР. С постатейным материалом. М., 1987).

являющаяся фасадом правовой системы. Другая система норм реально действующего позитивного права⁹. С.С. Алексеев говорит о «двухэтажности» советского права¹⁰. Во всех странах социалистической ориентации

С. 44

нормы официального позитивного права закрепляли политические права и свободы, власть представительных органов (в СССР – Советов). На деле общественные отношения регулировались другими нормами, устанавливающими наказание за инакомыслие, за проявление всякой, не санкционированной политической активности населения. Власть сосредотачивалась в руках главы партии или партийной олигархии. Закон провозглашал независимость суда, а сложившиеся обычаи и партийные нормы требовали от судьи подчиняться партийному аппарату. Конституция говорила о равенстве всех перед законом, а нормы подзаконных актов требовали различного отношения к людям в зависимости от их происхождения, национальности и партийности. Господствующий в науке юридический позитивизм, который видит только писанные нормы права, в значительной степени способствует искажению представлений о правовой системе общества и сокрытию реального права за нормами официального.

Наличие обозначенной двойственности позитивного права отражается на его форме. Писанные нормы, помещенные в конституцию, законы выполняют пропагандистскую роль и на деле не реализуются. Реально действующие нормы могут иметь не писанный характер обычаев, сложившихся в аппарате управления или содержаться в подзаконных нормативных актах, противоречащих законам, часто секретных. Так, власть партаппарата в СССР до 1936 года ни как не закреплялась в конституциях страны, она осуществлялась на основании обычаев, сложившихся с первых лет становления советского государства. Законы и конституция легко нейтрализуются тем, что они не имеют прямого действия. Их нормы вступают в силу только после того, как конкретизируются (и при этом искажаются) нормами подзаконных актов (например, ведомственных инструкций)¹¹. Большую силу может приобретать административный прецедент. При этом не важно, признается ли он как официальный источник права. Нормы и принципы права, противоречащие писаной конституции, могут содержаться в политических доктринах, излагаемых главой государства (вождем огосударственной партии) в его выступлениях. На формах позитивного права отражается обычная склонность управленцев к сохранению тайности своей деятельности. Очень часто нормы позитивного права, на основании которых работает аппарат управления, не доводятся до сведения населения¹². Это усиливает не защищенность населения от произвола управленцев. В странах, где доминирующую роль приобретает руководство церкви или партократия, высшее значение имеют религиозные или партийные доктрины¹³. Они не только указывают правила поведения, но и обосновывают их необходимостью ссылками на волю Бога или высшие цели, которые якобы реализует партократия. Обеспечение интересов управленцев в писаном праве достигается с помощью особых приемов юридической техники, особого языка¹⁴.

С. 46

Поскольку обособленные управленческие группы действуют от имени государства и общества, то их интерес связан с развитием норм публичного права¹⁵. Частное право, дающее автономию личности, способствующее развитию частной собственности, вытесняется¹⁶.

Характер, выполняемых позитивным правом функций оказывает влияние на его отраслевое деление. Интересы обособленных управленческих групп в первую очередь реализуются через нормы административного права. Поскольку государство доминирует в экономической сфере, то рыночные отношения, регулируемые гражданским правом, вытесняются административными отношениями. Управленческий аппарат государства, опираясь на нормы хозяйственного права, решает что производить, кому и по какой цене поставлять произведенные продукты. Земля так же является не объектом купли-продажи, а объектом распределяемым чиновниками на основании норм земельного права, построенного на основе административного метода регулирования отношений. Консолидация усилий управленцев в достижении господства над обществом обеспечивается за счет соединения суда и администрации. В этом случае уголовный и гражданский процесс становятся разновидностью административного процесса. Черты административного права приобретает государственное право. Государственное строительство, выборы в органы власти происходят под строгим руководством государственных (партийных) чиновников. Населению указывается за кого голосовать, когда выходить на демонстрацию и, результат всех административно-политических акций прогнозируем. В условиях господства обособленных управленческих групп конституция может возникнуть только как октроированный документ. Административному распределению подлежат трудовые ресурсы страны. Даже семейные отношения в странах Востока строятся на основе иерархии, и человек с детства привыкает к неравенству в обществе, к тому, что все отношения основаны на административном методе власти и подчинения. Все сказанное дает

⁹ Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 57-60.

¹⁰ Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: “Статут”. 1999. С. 499-512.

¹¹ Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

¹² Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 165-166.

¹³ Самощенко И.С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 7.

¹⁴ Денисов С.А. Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники // Проблемы юридической техники. Сборник статей. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510; Он же. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сборник статей. Т. 1. Нижний Новгород, 2001. С. 254-268.

¹⁵ Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 398.

¹⁶ 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 ЮрГУ, 2002. С. 6-11.

еще одно основание для обозначения влияния обособленных управленческих групп на правовую систему термином «административизация правовой системы».

5. Для того чтобы заставить членов общества беспрекословно выполнять команды чиновников, необходимы жесткие меры принуждения, предусматриваемые уголовным правом. Нормы уголовного права могут устанавливать наказания за всякие мало значимые провинности перед аппаратом управления. Уголовная ответственность может быть установлена за нарушение норм морали¹⁷, трудовой дисциплины, норм административного и гражданского права¹⁸.

Реализация интересов обособленных управленческих групп осуществляется через урегулирование поведения населения с помощью запретов и обязываний. Из запретов управленцы выстраивают невидимый коридор

С. 47

по которому должны идти управляемые. Обязанности должны стимулировать людей идти туда, куда укажут управляющие. Права и свободы могут декларативно провозглашаться в официальном позитивном праве. Но реализация их ставится в полную зависимость от воли управленцев. Для регулирования поведения самих управленцев применяется преимущественно способ управомочивания. Нормы, имеющие вид обязывающих, фактически, рассматриваются управленцами как управомочивающие, если исполнение их не контролируется или не подкрепляется санкциями. Объем прав и свобод управленца возрастает по мере возвышения его в управленческой иерархии. Широта прав управленцев может доходить до уровня возможности творить произвол в отношении населения. Произвол управленцев обеспечивает наличие пробелов в системе позитивного права и его противоречивость. Исходя из собственного интереса, чиновник правоприменитель может использовать то одну, то другую норму права. Возможность свободы усмотрения для чиновника-правоприменителя создает множественность нормативных актов, принятых в разные годы в недостаточной степени систематизированных. Население, в этом случае, не знает своих прав и остается беззащитным перед произволом управленцев.

Значение чиновника в общественной жизни резко увеличивает правовая конструкция устанавливающая режим общего запрета из которого по воле управленцев дозволяется делать исключения. Кроме всего прочего, такая конструкция является неисчерпаемым источником для коррупции. Власть управленцев может проявляться в постоянном изменении норм права, регулирующих экономические отношения, в соответствии с сиюминутными задачами, которые решает государственный аппарат. Такие изменения делают не стабильным положение предпринимателей, обеспечивают их зависимость от произвола чиновников.

Обособленные управленческие группы являются противниками построения правового государства. Им не нужно право, ограничивающее их произвол. Наоборот, они стремятся превратить позитивное право в инструмент управления обществом, в средство ограничения его свободы. Обособленные управленческие группы устанавливают разрешительный тип регулирования поведения членов общества: население может делать только то, что разрешили управленцы. Все, не санкционированные управляющими субъектами виды поведения, запрещены. Например, в советский период не существовало законодательного запрета выдвигать двух кандидатов на должность депутата представительного органа власти. Но поскольку на это не было разрешения, то выдвигался всегда только один кандидат. Свое поведение управленцы стараются урегулировать с помощью общедозволительного типа правового регулирования. Им дозволяется все, что прямо не запрещено в законах и велениях вышестоящего начальника.

Под влиянием обособленных управленческих групп позитивное право начинает строиться на основе принципов повсеместного ограничения свободы для членов общества и закрепления возможности творить произвол для управленцев. Оно устанавливает неравенство людей и привилегии для них в зависимости от того, какое место они занимают в иерархическом механизме государства или насколько они приближены к нему. Высшим социальным слоем, который может приобретать характер сословия, конечно, являются управленцы. Для удержания общества в повиновении

С. 47

нужно жестокое право, нормы которого унижают человеческое достоинство, превращают людей в винтиков государственной машины, сеют страх в обществе. Провозглашение принципов равенства и справедливости служит основой для поддержания всеобщей нищеты и бесправия в обществе.

Обособленные управленческие группы создают систему субъектов права, обеспечивающих реализацию их интересов. Господствующее положение в обществе занимает государство, которое дарует изначально бесправным людям какие-то права, берет на себя их защиту или отнимает их по своему усмотрению. Через систему правоохранительных органов государство (за которым стоят управленцы) осуществляет контроль за населением страны, который может носить тотальный характер. Прочная власть обособленных управленческих групп возможна только в условиях устранения разделения властей, подчинение всех органов власти главе государства, который, в свою очередь, не в состоянии реализовать свои функции не делегируя их многочисленным чиновникам. Представительные органы власти

¹⁷ Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 50, 57.

¹⁸ Нгуен Тхи Нгок Лам Вьетнам. История, конфуцианство, социализм и частное право // Государство и право. 1998. № 10. С. 111-113.

отсутствуют либо превращаются в совещательные или законорегистрирующие органы при главе государства. Очень важным для сохранения власти управленцев является установление зависимости судебных органов от администрации (прямой или косвенной, например хозяйственной, финансовой) или ослабление этой ветви власти с возможностью игнорирования ее решений.

Обособленные от общества управленцы стараются подавить институты гражданского общества, которые могли бы конкурировать с государством в сфере правотворчества, реализации права и правоохраны. Взамен иногда создаются огосударствленные общественные объединения, которые помогают государственному аппарату управлять обществом. Такие организации могут наделяться определенными правоприменительными функциями. Обособленные управленческие группы препятствуют зарождению свободной личности, человека, способного существовать самостоятельно, без опеки со стороны государства.

В нормах позитивного права закрепляются привилегии управленцев. Иногда они выделяются в особую привилегированную касту или сословие. Управленцы имеют более широкий объем прав. Их интересы лучше защищаются. При совершении правонарушений, они подлежат более мягкому наказанию или вообще уходят от него. Очень часто права управленцев скрыты. Они действуют от имени Бога, народа, целого государства. Бог или народ объявляются носителями высшей власти, от имени которых действуют управленцы. В восточных деспотиях, земля объявлялась собственностью Бога. Государства, пытавшиеся строить социализм, провозглашали народ собственником основных средств производства. Выступая представителями этих высших субъектов, управленцы владеют, пользуются и распоряжаются общественными богатствами, превращаются в экономически господствующий класс. От имени Бога или народа они объявляют себя управомоченными начинать войну и захватывать новые территории. От их имени они принимают законы и вершат суд. Чем более неограниченной провозглашается правоспособность Бога или народа, тем больший произвол от их имени могут творить управленцы. Посягательства на господствующее положение управленцев объявляется посягательством на власть Бога или народа. Обязанности населения перед Богом, народом,

С. 49

государством оказываются обязанностями перед группами управленцев. Под предлогом обеспечения интересов общества (коллектива), управленцы ограничивают правоспособность отдельного человека.

По мере того, как население приобретает способность осознавать свои интересы и действовать самостоятельно, без опеки управленцев, последние стараются ограничить правоспособность и дееспособность народа. Это может проявляться в ограничении избирательных прав, прав на проведение референдумов.

Ограничение прав населения в пользу управленцев может происходить в результате того, что ряд ценностей исключается из состава объектов правоотношений, возникающих между членами общества. Так, земля, основные средства производства в СССР исключались из объектов гражданско-правовых отношений. Распоряжаться ими могли только управленцы от имени государства. Фактически, обособленные управленческие группы превращают народ и отдельных людей в **объекты**, по поводу которых возникают отношения между управленцами и управленческими организациями. Целые народы как скот, на основании норм позитивного права, перемещают с одной территории на другую. Трудовое право позволяет по приказу начальства людей, вместе с техникой, принудительно перемещать с предприятия на предприятие.

Обособленные управленческие группы, стремясь ограничить не санкционированную деятельность членов общества, ограничивают их возможности непосредственно реализовать свои права. Происходит сокращения объема отношений, урегулированных с помощью договора. Повсеместно в реализацию прав вклинивается правоприменение, осуществляемое чиновниками государства. Посредством правоприменения вся жизнь общества ставится под контроль управленческого аппарата. Кроме того, становится не трудно нейтрализовать действие формально провозглашенных прав и свобод членов общества. В нормах права можно закрепить какие угодно широкие права и свободы. Воспользоваться ими можно только с разрешения чиновников, тогда, когда им будет это выгодно. Выше указывалось, что обособленные управленческие группы иногда вынуждены принимать нормы законов и конституции, создающие имидж демократии, заботы государства о населении. Наряду с этими нормами создается механизм их нейтрализации¹⁹. Он включает в себя инструменты экономического, политического, идеологического и правового характера. Для реализации норм, закрепляющих социальные гарантии для населения, могут не выделяться финансовые средства. Государственный механизм строится так, что он не защищает права человека, а подавляет их. Распространение идеологии патернализма и послушания может приводить к тому, что права человека оказываются не востребованными массой населения. Наибольший интерес представляет часть механизма нейтрализации официально провозглашенных норм позитивного права, встроенная в саму правовую систему. Нормы, закрепляющие права и свободы человека могут не гарантироваться обязанностями государства их соблюдать и охранять. Провозглашение обязанностей государства и его должностных лиц могут не подкрепляться установлением санкций за нарушение обязанностей и запретов. Действию норм права

С. 50

может мешать отсутствие установленного процессуального порядка их реализации или охраны или чрезвычайное усложнение такого процессуального порядка, затрудняющего возможность пользования правом или защиту прав и свобод. Не ясность формулировок норм права позволяет управленцам толковать их по собственному усмотрению²⁰. Действие норм права, закрепляющих права и свободы для населения, может ограничиваться

¹⁹ 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.

²⁰ Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: "Статус". 1999. С. 512.

необходимостью достижения какой-либо неопределенной цели, суть которой известна только управленцам правоприменителям и толкуется с учетом их собственных интересов. Использование закрепленных в законе прав и свобод, не обеспечивающее движение к этой цели рассматривается как злоупотребление правом и наказуемое деяние. В ряде стран Востока с традициями конфуцианства такой целью является достижение мировой гармонии. Согласно ст. 23 Конституции РСФСР 1918 года любой человек лишался закрепленных в ней политических прав и свобод, если использовал их в ущерб интересам социалистического строительства²¹

Для принуждения общества реализовать нормы права, выражающие интересы обособленных управленческих групп, последние могут поддерживать избирательный режим законности. Он распространяется на население страны и поддерживается строгими мерами наказания, распространением страха в обществе. На его обеспечение может работать пропагандистская машина. Сами управленцы освобождаются от обязанности неуклонно следовать закону. Как точно подчеркнул когда-то граф Бенкендорф, законы здесь пишутся не для начальства²². В целях эффективной борьбы с преступностью, или для достижения идеалов светлого будущего чиновники могут действовать на основе принципа целесообразности. «Цель оправдывает любые средства». Такое положение существовало во всех тоталитарных системах.

Институт правонарушения может использоваться обособленными управленческими группами для объявления вне закона актов поведения членов общества, в которых они не заинтересованы. Признаются правонарушением выступление против строя, обеспечивающего власть управленцев, против их монополии на распределение общественных благ. Например, предпринимательство в советский период определялось как уголовно наказуемая спекуляция или получение не трудовых доходов. Преступлением объявляется критика идей (в том числе религиозных), оправдывающих власть управленцев. Широко обвинения в тех или иных преступлениях используются управленцами против своих противников, в ходе борьбы за власть. Неопределенность составов правонарушений позволяет управленцам творить произвол.

В то же время, общественно вредные деяния управленцев могут не рассматриваться как правонарушения или вредность их в действующем праве преуменьшается. Свобода управленцев от контроля со стороны общества позволяет им присваивать себе долю общественного продукта не соответствующую той пользе, которую они приносят обществу. Это может делаться на законном основании и не называться хищением или мошенничеством. Естественной формой получения управленцами доли

С. 51

общественного продукта может считаться то, что в демократических странах называется коррупцией. Не расценивается как правонарушение (халатность) безразличное отношение управленцев к реализации интересов общества. Только с усилением гражданского общества появились составы преступлений против мира и человечества.

Приспосабливается к интересам обособленных управленческих групп институт юридической ответственности. За посягательства на права управленцев устанавливаются повышенные наказания. Ответственность за общественно вредные деяния самих управленцев отсутствует или является чрезвычайно мягкой. Для того чтобы юридическую ответственность можно было использовать в качестве инструмента репрессий против населения и в борьбе за власть с противниками, порядок привлечения к ответственности упрощается²³. Не обязательным становится принцип ответственности только за виновные деяния в уголовном и административном праве. Удерживать общество в страхе и повиновении позволяет коллективная уголовная ответственность²⁴. Органы правоохраны и правосудия превращаются в органы репрессий. Наоборот, чтобы управленцы могли уходить от наказания за правонарушения, привлечение их к юридической ответственности усложняется, обставляется различными условиями и часто ставится в зависимость от усмотрения выше стоящего руководителя. Принцип неотвратимости наказания в отношении их не действует. Для должностных лиц вводятся разного рода иммунитеты, позволяющие уходить от ответственности за правонарушения. Концентрация власти в одних руках, отсутствие разделения властей позволяет скрывать правонарушения управленцев от населения. Часто, о преступном поведении главы государства и высшей управленческой элиты население узнает только после их смерти или свержения.

Подробная регламентация всех сфер жизни приводит к тому, что члены общества неизбежно нарушают установленные нормы права. Это создает дополнительную возможность правоприменителям в лице управленцев избирательно на основании закона привлекать к ответственности тех лиц, которые чем-то вызвали неудовольствие того или иного чиновника. Такая система является еще одним средством установления зависимости населения от управленческих групп.

Обособленные управленческие группы могут навязать обществу выгодное им право, если они в состоянии выработать собственную правовую идеологию и навязать ее обществу в качестве всеобщей. В основе такой идеологии лежит этатизм, обычно облеченный в форму патернализма. В наиболее развитом виде теория патернализма разработана в конфуцианстве²⁵. Мусульманская религия послушания так же является хорошей основой для обеспечения власти управленческих групп над массой населения. Идея о том, что всякая власть от Бога, присутствует и в христианстве. В XX веке, закрепление власти управленцев с помощью норм позитивного права, оправдывалось тем, что государство брало на себя выполнение какой-нибудь великой миссии: построение коммунизма, спасение от коммунизма,

С. 52

построение великого рейха. Правовая идеология обособленных управленческих групп успешно распространяется в обществе только в случае, если само население не в состоянии выработать собственной идеологии. Как уже отмечалось выше, обособленные управленческие группы стремятся создать пропагандистский аппарат, с помощью которого они могут осуществлять правовое воспитание масс населения в нужном им направлении. Обособленные управленческие группы стремятся превратить правовую науку в правовую идеологию, подводящую наукообразную основу под их власть. Поскольку позитивное право превращается в закрепление воли самих

²¹ СУ РСФСР. 1918. № 51 Ст. 582.

²² Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 378.

²³ СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 559.

²⁴ Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 57.

²⁵ Всемирная история. Становление государств Азии. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 225-226.

чиновников, то для его реализации они не нуждаются в помощи профессиональных юристов и профессиональное правосознание не распространяется в обществе.

В последнее время административизированные правовые системы с закреплением с их помощью авторитарных и тоталитарных режимов, абсолютных монархий и диктатур, рассматривались с негативной стороны. Но надо отдать должное, до XVI века в странах Востока они обеспечивали выживание и процветание великих империй (Китайской, Османской). Административизированные правовые системы в СССР и КНДР обеспечивали мобилизацию населения на осуществление индустриального подъема этих стран. Такие системы всегда будут привлекательны для масс населения, не способных самостоятельно защищать свои интересы и нуждающихся в опеке.

Влияние обособленных управленческих групп на правовые системы объясняет возникновение различных социальных явлений. Выделение бюрократических правовых систем наряду с правовыми системами, отражающими интересы других социальных групп (классов) общества позволяет понять феномен стран Востока, выявить основные отличия восточных правовых систем от западных. Развитие правовой системы России может быть представлено как процесс усиления и ослабления влияния на нее общности управленцев²⁶. Учет данного фактора открывает дорогу к познанию сути развития современной правовой системы России как борьбы между бюрократическими и частно-правовыми началами²⁷. В данной системе координат легко определять темпы и масштаб происходящих правовых реформ, видеть попятное движение не только в законодательстве, но и в правовом сознании общества. Осознание главных факторов, определяющих развитие правовой системы страны позволяет **прогнозировать** ее будущее²⁸.

Выделение свойств бюрократических правовых систем позволяет наметить основные направления правовой реформы, обеспечивающей движение российского общества к демократии и правовому государству.

²⁶ Денисов С.А. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // Юридическая наука и развитие российского государства и права. Тезисы докладов научно-практической конференции (Пермь, 11-12 октября 2001 г.). Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29.

²⁷ Денисов С.А. Конституция РФ 1993 года как правовой документ первого этапа антибюрократической революции в России // Конституция как символ эпохи: В 2-х томах. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 107-113.

²⁸ 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. Изучение степени административизации правовых систем

// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

Выступление на конференции в Академии государственной службы. Апрель 2005 г.

Большая часть исследований по истории права осуществляется на основе позитивистско-эмпирической методологии. Историки только констатируют наличие каких-то правовых норм, провозглашаемых государством на изучаемом отрезке времени. Иногда они даже не задумываются, действовали ли закрепляемые в письменных источниках нормы на деле, не пытаются описать систему норм реального позитивного права, которая может не совпадать с системой норм официально провозглашаемого позитивного права. Они отказываются ставить вопрос о том, какие группы общества посредством выявленных норм права реализуют свои интересы и в какой степени. Для решения этих вопросов историки подчас не имеют достаточной методологической базы и знаний в области социологии и социальной психологии.

В целях дальнейшего развития науки истории права автор предлагает использовать ряд концепций, носящих методологический характер.

1. Наряду с исследованием официального позитивного права историкам предлагается изучать реальное позитивное право²⁹. Эти две нормативные системы могут не совпадать по своему содержанию, если правовая политика государства носит лицемерный характер. Посредством писаных норм официального позитивного права государство создает себе желаемый имидж. Реальные отношения в обществе регулируются с помощью скрытых от глаза поверхностного наблюдателя норм реального позитивного права. Его нормы могут быть не писаны, но реализуются с помощью государственного аппарата. При этом, нормы официального права, в действии которых аппарат государства не заинтересован нейтрализуются с помощью различных средств.

2. Анализ социального состава общества, интересов разных его групп позволяет выявить то, чьи интересы и в какой степени закрепляются в нормах официального и реального позитивного права³⁰. Конечно, право может закреплять компромисс интересов разных групп общества.

3. На основе того, интересы каких социальных общностей реализуются посредством норм реального позитивного права в первую очередь, предлагается классифицировать правовые системы разных стран мира на типы. Особое внимание предлагается обратить на реализацию посредством норм позитивного права интересов обособленных от общества управленческих групп (бюрократии, администрации), из которых состоит аппарат государства и иных властных органов страны (господствующей церкви, партеобразного объединения бюрократии). Правовые системы, обеспечивающие интересы этой общности людей, предлагается называть административными или бюрократическими правовыми системами.

Правовые системы, выражающие интересы иных групп общества были объектом исследования советской исторической науки (рабовладельческие, феодальные, буржуазные). В рамках этой науки запрещалось государственных управленцев рассматривать как самостоятельный господствующий класс, поскольку сама эта наука являлась инструментом реализации интересов советской бюрократии, которая скрывала свое господство в обществе.³¹ Исследование бюрократии как господствующего класса проводилось зарубежными социологами и историками³¹. Советская наука объявляла выводы этих исследований буржуазной пропагандой и клеветой. Исходя из этого, отечественные историки вынуждены были подгонять свои выводы под требования господствующей идеологии и называть правовые системы стран мира, которые обеспечивали интересы обособленных управленческих групп то феодальными³², то буржуазными³³.

4. Конечно, административный тип правовой системы, в первую очередь, представляется как идеальная научная модель, с которой производится сравнение правовых систем отдельных стран на конкретном этапе их развития. При этом мы находим страны, правовые системы которых вообще не имеют черт административного типа и страны с административизированными в той или иной степени правовыми системами.

Степень административизации определяется тем, в какой степени правовая система обеспечивает обособление управленцев от иных групп общества и насколько она способствует реализации их власти над обществом в экономической, политической и духовной сфере его жизни с помощью правовых инструментов (принципов и норм права, особого характера источников права, правотворческой и правоприменительной практики, институтов правонарушения и юридической ответственности).

В сфере экономики господство обособленных управленческих групп обеспечивается закреплением нормами позитивного права государственной собственности на основные средства производства, государственного контроля за деятельностью частных собственников, если частная собственность и предпринимательство вообще допускается. В последнем случае права предпринимателей приобретают условный характер. Они могут осуществляться или ограничиваться по воле управленцев. Степень господства бюрократии в экономике можно определить посредством того, какой объем общественного продукта распределяется в соответствие с нормами государственного, хозяйственного

²⁹ Баранов В.М., Денисов С.А. Об интегративности идеи в философии права // Философия права. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 5-8.

³⁰ Денисов С.А. Методика анализа некоторых черт сущности позитивного права отдельных стран // Правовая реформа в России: проблемы теории и практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (18-19 апреля 1996 года). Екатеринбург. 1996. С. 73-76.

³¹ Smith B.C. Bureacrasy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf Book; N.Y.: Martins Press, 1988. P.26-27.

³² Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Высшая школа, 1973. С. 215.

³³ Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л., 1986. С. 259-265.

и налогового права через руки государственного аппарата и насколько свободно он распоряжается попавшими в его распоряжении благами (под контролем парламента или вне его).

Политическое господство обособленных управленческих групп измеряется степенью демократизации политической системы. Административные правовые системы лишают все группы общества политических прав и свобод. Авторитарный или тоталитарный режим обеспечивает безответственность управленцев перед членами общества вне зависимости от их имущественного положения. Аппарат государственного управления самоформируется сверху, от главы государства, вниз. Удерживать власть над обществом управленцам удастся, если аппарат государства строго иерархизирован, внутренние конфликты внутри его вовремя подавляются (часто с помощью применения уголовных репрессий). Это обеспечивается нормами права, закрепляющими монархическую или олигархическую форму правления, унитарное государственное устройство.

Идеологическое господство обособленных управленческих групп над обществом поддерживают нормы права, закрепляющие доминирование одной идеологии или религии, оправдывающей власть управленцев. С помощью норм уголовного права в обществе подавляется инакомыслие.

Специфика административных правовых систем заключается в том, что управленцы тщательно скрывают реализацию собственных интересов посредством права. Они присваивают себе субъективные права от имени таких субъектов позитивного права как народ, государство, Бог. Экономические права приобретаются управленцами под прикрытием государственной, общенародной или храмовой собственности. Бог объявляется высшим владыкой на земле, а от его имени политическое и идеологическое господство осуществляется слугами Бога на земле. Уголовное преследование своих противников управленцы ведут, объявляя их врагами народа. Религия, правовая традиция, выражение воли народа его вождям могут быть замечательными средствами легитимации монархической формы правления в форме монархии или диктатуры. Как уже отмечалось, формальное позитивное право может быть инструментом сокрытия реально действующих правовых отношений.

Изложенная методология позволяет прийти к очевидному выводу, что административный тип правовой системы реализуется в наибольшей степени в странах Востока (Дальневосточная, Юго-Восточная правовая семья) на всем протяжении их истории и вне зависимости от религиозной основы их права (буддийской, конфуцианской, исламской). Выясняется, что так называемая социалистическая правовая семья является так же административной и имеет больше общих черт с правовыми системами стран Востока, чем с западными правовыми системами, построенными на совершенно иных принципах господства частной собственности, свободе предпринимательства и ответственности государственного аппарата (его чиновников) перед обществом, в частности через парламент и закрепление демократического политического режима. Поэтому, социалистическую правовую семью правильнее было бы называть не квази-западной, как это делает К. Осаке³⁴, а псевдозападной, поскольку в ней только имитируется наличие свойств западной правовой семьи.

В особом свете представляется история российского права, которое в основном имело административные черты. Исключение составляет право Древнего Новгорода и Пскова. Правовая система царской России стала терять свои административные черты в начале XX века. Но с построением советского государства, правовая система страны приобрела невиданную ранее ни где на Востоке степень административизации. Сравнение можно сделать только с правовой системой Древнего Египта, где так же отсутствовала частная собственность и имел место тотальный контроль над обществом касты жрецов.

С точки зрения представленной методологии в России конца XX века мы наблюдали первый этап антибюрократической революции, в ходе которого страна отказалась от многих ценностей и институтов административной правовой системы. Этот этап завершен. Обособленные управленческие группы консолидировались и возвращают себе контроль над обществом. Вместе с этим наблюдаются контрреформы в области реального позитивного права. Формально провозглашенного позитивного права они касаются в меньшей степени.

Предлагаемые методики исследования истории правовых систем дают новые знания, позволяют систематически осмыслить правовой мир и его развитие, за внешними различиями правовых систем увидеть их сущностную общность.

³⁴ Осака К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная части. Изд-во Дело, 2000. С. 27.

3. К какой правовой семье относится правовая система России

// Сравнительное правоведение и проблемы современной юриспруденции. Материалы научно-практической конференции (Екатеринбург, 21-21 апреля 2005 года). В 4 частях. Екатеринбург, 2006. Ч. 1. С. 104 – 107. (СД-Диск)

Выступление на конференции в Уральской юридической академии. Апрель 2005 г.

Большинство отечественных ученых включают правовую систему России в романо-германскую правовую семью, которая, в свою очередь, относится к типу западного права³⁵. Однако, такой вывод можно сделать только с точки зрения идеалистической школы позитивизма. Законодательство и научная доктрина объявляют нормативно-правовой акт главным источником права России. Конституция России 1993 года провозглашает принципы, на которых строится все западное право.

Диалектико-материалистический подход (не путать с марксистско-ленинским) требует при анализе правовой системы первейшее внимание обращать не на внешние свойства изучаемого объекта, а на его сущностные, иногда скрытые (или намеренно скрывающиеся) черты. При этом подходе исследователь выясняет, какие нормы права, из тех что декларированы государством, действуют в реальной жизни, какие они преследуют цели, какова специфика субъектов права изучаемой правовой системы, их правосознания.

Исследование правовых систем стран, осуществляющих модернизацию на современном этапе, показывает, что декларируемые ими в законах и конституции нормы часто не действуют. Они принимаются на основании желания управленческих элит общества сделать свою страну похожей на страны Запада. Законодательство является средством осуществления имитационных действий. При этом, в стране могут отсутствовать субъекты, способные и желающие реализовать нормы, заимствованные у цивилизованных соседей. Реально существующие в переходных странах субъекты толкуют заимствованное законодательство так, что оно теряет свой первоначальный смысл. Значительная часть общественных отношений продолжает регулироваться сложившимися в прежнее время обычаями, административными прецедентами, политическими доктринами, противоречащими законодательству или искажающими его нормы. Таким образом, вместо нормативной упорядоченности, свойственной континентальной правовой системе, в этих странах складывается две системы норм права: (а) нормы официально провозглашаемого позитивного права, которые могут и не действовать; (б) нормы реально действующего позитивного права, которые могут быть неписаными, но реально реализуемыми государством. Между этими группами норм возникают противоречия, достигающие огромного масштаба³⁶.

Так, современная Россия, претендуя на то, чтобы ее признали страной с рыночной экономикой и допустили как равноправного партнера на международный рынок, провозгласила в своей Конституции 1993 года принцип защиты частной собственности и свободы предпринимательства (ст. 8, 34, 35, 36). Однако, главным субъектом в экономических отношениях страны продолжает оставаться государство, его органы и его чиновники. Предприниматели оказываются на деле зависимыми от них и приобретают характер номенклатурных предпринимателей. Всем этим субъектам не нужна свобода предпринимательства. Государственные чиновники поддерживают отношения так называемой условной частной собственности и условной свободы предпринимательства, при которой нормы закона действуют только тогда, когда на то есть их согласие. Такой порядок правовых отношений свойственен не для западной, а для восточной традиции права³⁷. Условность законодательных норм обеспечивается следующим образом: государственный аппарат принимает огромное количество норм, регулирующих предпринимательскую деятельность, но, как правило, позволяет их нарушать тем, кто находится под его опекой. Те, кто действует на рынке без согласия бюрократии «приговариваются жить по закону». За общепринятые нарушения норм законов они привлекаются к юридической ответственности. Хорошим примером такой правовой политики является дело ЮКОСа³⁸. В последнее время, под предлогом реализации интересов народа и борьбы с олигархами, роль государства (его чиновников) и публично-правового регулирования в экономической сфере жизни общества возрастает, ограничивая свободу предпринимательства и неприкосновенность частной собственности.

Конституция РФ 1993 года заимствовала из западной традиции права принцип демократии³⁹. Однако, как показывает политико-правовая жизнь, большинство населения страны не желает брать на себя роль граждан, участвовать в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ), использовать под свою ответственность иные политические права и свободы (ст. 29-31 Конституции РФ), предпочитая оставаться подданными и вручать свою судьбу главе государства. Восточные традиции невмешательства в дела государства, монархического правления, единоначалия и авторитарного режима оказываются сильнее норм Конституции. К тому же они активно поддерживаются должностными лицами государственного аппарата, которые, кроме того, действуют на основе политических доктрин, исходящих от главы государства и административных прецедентов, оформляемых как поощряемые образцы поведения. В результате, Конституция РФ декларирует разделение властей (ст. 10), а на деле, органы составляющие исполнительную, законодательную и судебную власть по привычке подчиняются главе государства и его администрации, отказываясь от декларируемой самостоятельности. После декабрьских выборов 2003 года Федеральное Собрание и Правительство превратились в органы единственной реальной ветви власти – президентской. Это случилось в результате того, что место политических партий и общественных объединений оказалось занято партеобразным объединением чиновников и огосударствленными общественными объединениями (партиями-подсадками), созданными администрацией Президента. Эти организации имитируют наличие гражданского

³⁵ Осакава К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная части. Изд-во Дело, 2000. С. 27.

³⁶ Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 59.

³⁷ Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 222, 225; Гайдар Е.Т. Сочинения в 2-х томах. Т. 1. М.: Евразия, 1997. С. 14.

³⁸ Михаил Ходорковский напутствовал Вагита Алекперова // Коммерсантъ. 2004. № 184. С. 1.

³⁹ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: НОРМА, 1996. С. 112.

общества в стране и служат, как говорил В.И. Ленин, «приводными ремнями», с помощью которых государство управляет населением страны. Государственному аппарату удалось успешно устранить действие ст. 29 Конституции РФ, провозглашающей свободу средств массовой информации. Если в западной правовой системе действует принцип господства права, то в России «кадры решают все». На руководящие должности были расставлены люди, готовые беспрекословно выполнять требования государственной бюрократии. Непокорные журналисты были уволены с работы. Таким образом, основные информационные каналы превратились в орудия государственной пропагандистской машины, оправдывающей недемократические порядки, сложившиеся в обществе. Вместо гражданского правосознания людям навязываются идеи патернализма и вождизма. Население убеждают в необходимости предоставить самые широкие полномочия главе государства и его аппарату во имя рванца и восстановления великой России (фактически Российской империи). Этатистские ценности вытесняют идеалы гуманизма, провозглашаемые в Конституции РФ (ст. 2, 18). Главной задачей Правительства объявляется не рост благосостояния населения, а удвоение ВВП, которое традиционно в российской истории достигалось за счет увеличения выпуска военной продукции.

Конституция РФ 1993 года объявляет Россию правовым государством (ст. 1). Но слабые институты гражданского общества способны только констатировать, что государственный аппарат по-прежнему руководствуется принципом произвола⁴⁰, наиболее полно реализующимся в условиях восточных деспотий. Полномочия главы государства не ясно прописаны в Конституции РФ 1993 года, а отдельного закона о Президенте РФ нет. У главы государства появляются все новые и новые якобы скрытые в Конституции полномочия. Принцип «разрешено только то, что прямо предусмотрено законом» не действует. Свобода усмотрения других органов власти и должностных лиц также обеспечена неясностью правовых требований, нейтрализацией механизма разделения властей, слабой ответственностью должностных лиц перед обществом, готовностью людей покорно сносить посягательства на их права. Закон не может господствовать над бюрократией, поскольку она (а не публичные политики, представляющие общество) сама является его творцом и приспособляет его для удобства осуществления своей власти.

Из сказанного следует, что в правовой системе России не соблюдается главный принцип западной правовой системы, закрепленный также в Конституции РФ (ст. 19) – равенства всех перед законом. При регулировании экономических и политических отношений государственный аппарат в первую очередь исходит из того, насколько тот или иной субъект права действует в интересах государственных чиновников. Опекаемые государственным аппаратом субъекты права (хозяйственные, политические) получают в ходе правоприменительной деятельности привилегии. Так, связанные с бюрократией предприниматели обладают преимуществом при получении лицензий, различных квот на эксплуатацию природных ресурсов и вывоз товаров за рубеж, при распределении земельных участков, государственных заказов и подрядов. Созданные государством политические объединения откровенно используют так называемый административный ресурс в политической борьбе во время выборов в органы власти, при проведении массовых мероприятий. Они имеют привилегии в доступе к телевизионному эфиру, контролируемому государством. Если для правоприменения западной правовой системы характерна безличность и беспристрастность, то в России оно чаще всего носит явный субъективный личный характер и правоприменителю предоставляется широкие дискретные полномочия.

Перечисленные черты российской правовой системы показывают, что она является только имитацией западной романо-германской правовой системы. На деле ее следует относить к семье восточных правовых систем, которые автор обозначает как административные. Сущность этих правовых систем заключается в обеспечении интересов обособленных управленческих групп, составляющих аппарат государства, часто сливающийся с аппаратом церкви или политико-идеологических объединений управленцев, называемых господствующими партиями (типа КПСС и национал-социалистической партии фашистской Германии). В соответствие с вызовами времени, правовые системы, относящиеся к этому типу, принимают разные формы. Неизменной остается их сущность. В эту группу входят правовые системы стран Востока и стран так называемого реального социализма (коммунистических стран).

Россия уже сделала две попытки избавиться от своих правовых традиций и на деле (а не только внешне) стать страной с западной романо-германской правовой системой. Первая попытка относится к началу XX века. Она заканчивается Октябрьской революцией 1917 года. Вторая попытка имела место в 90-е годы XX века. Как и следовало ожидать, она не могла быть абсолютно успешной. Глубочайшие правовые традиции страны не могут быть выкорчеваны в рамках небольшого промежутка времени. Всякая правовая реформа сменяется контрреформой, опирающейся на рост консервативного правового сознания. Президент РФ открыто заявляет, что он намерен руководствоваться в первую очередь, не западными правовыми ценностями, а российскими традициями⁴¹.

Не смотря на это, основы западной правовой системы будут постепенно укрепляться в России: будет изменяться правовое сознание населения, формироваться субъекты, способные использовать закрепленные в Конституции и законах нормы. Несмотря на противодействие государственной бюрократии в России будут создаваться институты гражданского общества, требующие от государства самоограничения, обеспечения свободы предпринимательства и поддержания демократии.

⁴⁰ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека // Правозащитник. 2001. № 2. С. 4-46.

⁴¹ Ганкин Л. Низкопоклонство перед Востоком // Коммерсантъ. 2005. № 32. С. 1.

4. 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 реализовывать 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 общества⁴².

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

⁴² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 199-201.

попадает под опеку государства. По этим показателям можно оценивать степень административизации правовых систем конкретных стран.

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»⁴³. 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»⁴⁴ права административных правовых систем имеет место не только при регулировании имущественных отношений. Государство перекрывает каналы участия частных

⁴³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

⁴⁴ Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 38.

лиц в политической жизни страны. Оно позволяет существовать только тем объединениям людей, которые поддерживают администрацию. Это достигается за счет зарегулированности политических отношений, 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 ней⁴⁵.

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 этагизма 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

Востока⁴⁶. 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. Хайэк). Но надо иметь в виду, что там администрация полностью находится под контролем политиков, которые представляют интересы разных групп гражданского общества⁴⁷ и превращение публичного права в бюрократическое трудно достижимо. В России гражданское общество только формируется и пока оно слабое, публичный интерес, в первую очередь, будет реализовываться через усиление частного права и ограничение действия публичного права.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 227-230.

⁴⁷ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. P. 38-41.

5. Роль материального и процессуального права в частнообственнических (гражданских) и административных правовых системах

Статья в Научный вестник Омской академии МВД России.

На протяжении многих лет автор данной статьи изучает специфику так называемых административных правовых систем, которые отличаются по своим социальным свойствам. Они выражают интересы класса управленцев, составляющих государственный аппарат⁴⁸. Противоположностью им являются частнообственнические правовые системы, нацеленные на реализацию интересов класса предпринимателей, которые образуют ядро гражданского общества. В связи с этим данные системы можно назвать гражданскими.

Административная правовая система возникает в обществе административного типа⁴⁹, где господствующее положение занимает класс управленцев, подавляющий гражданское общество. Его господство обеспечивает государственная собственность на средства производства, распределительный (редистрибутивный) тип экономики, не демократический характер государства (административное или бюрократическое государство)⁵⁰, распространение в обществе административной идеологии, оправдывающей господство управленцев, неспособность населения выживать без государства-опекуна.

Частнообственническая социальная система, порождающую одноименную правовую систему, наоборот, обеспечивает господство класса предпринимателей за счет распространения частной собственности, рыночных отношений и конкуренции, демократического государства, формируемого гражданским обществом на основе выборности, конкуренции идеологий. Управленцы здесь не составляют самостоятельного класса. Они всего лишь социальная прослойка лиц, нанятых классом частных собственников для осуществления их власти. Гражданское общество держит их под строгим контролем и не позволяет использовать государство в личных и групповых целях.

Конечно, эти две правовые системы являются научными моделями и можно говорить лишь о том, какие признаки этих идеальных систем существуют в той или иной стране. В наибольшей степени модель административной правовой системы реализовалась в странах Азии. Для России так же в основном были присущи черты этой модели правовой системы⁵¹. Одной из ее разновидностей является так называемая социалистическая правовая система. Частнообственническая система в наиболее развитой форме представлена в государствах Европы и Северной Америки. Сегодня, вместе с развитием капитализма она распространяется по всему миру.

Административная правовая система отличается от частнообственнической по всем основным показателям: доминированию публичного права над частным, гипертрофированию административного права и слабостью развития гражданского права, отсутствием или имитацией конституционализма, главнейшей ролью государства и его должностных лиц и второстепенностью роли человека, применением административного метода регулирования общественных отношений, господством этатизма в правосознании, отсутствием участия населения в правотворчестве и т.д. Отличается административная правовая система и ролью в ней материального и процессуального права. Последнее в данной статье понимается широко, как система норм, регулирующих процедуру правоприменительной деятельности властных органов⁵².

1. Управленцы в административных обществах обособлены от общества, могут пренебрегать его интересами, нацелены, в первую очередь, на реализацию собственных групповых и личных интересов. Нормы процессуального права ограничивают свободу их действий, а потому, либо вообще не принимаются, либо имеют очень ограниченное значение. Здесь доминируют материальные нормы, которые закрепляют полномочия управленцев, властных органов, а порядок реализации этих полномочий они определяют сами. Государства административного типа не могут быть правовыми.

Перед гражданским обществом в частнообственнических системах стоит задача превратить государственную бюрократию в свой послушный инструмент. Право играет в этом случае ключевую роль. Оно ставит деятельность управленцев в строгие правовые рамки. Процессуальное регулирование деятельности бюрократии позволяет реализовать модель веберовской идеальной бюрократии. Процедурные

⁴⁸ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005.

⁴⁹ Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // *Россия и современный мир*. М., 2005. № 4 (49). С. 106-116.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Денисов С.А. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // *Юридическая наука и развитие российского государства и права*. Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29.

⁵² Протасов В.Н. Теория юридического процесса; Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) // *Советское государство и право*. 1987. № 5. С. 145; *Юридическая процессуальная форма. Теория и практика* / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М., 1976.

нормы, подчас, начинают играть более важную роль, чем нормы материального права. Например, если полицейский применил оружие и лишил жизни человека, суд берет во внимание, прежде всего то, была ли соблюдена должная правовая процедура, были ли у полицейского основания для применения оружия⁵³.

2. В административном государстве каждый отдельный чиновник служит не обществу, а своему начальнику, правителю («государев человек»). Это обеспечивается тем, что перед служащим в материальных нормах ставятся абстрактные, часто не выполнимые цели и задачи его деятельности, и как он их реализует ни кого не интересует. Это вынуждает служащего подчас идти на нарушение существующих норм, как материального, так и процессуального характера. Например, в советский период сотрудники уголовного розыска, чтобы создать видимость высокой раскрываемости преступлений укрывали часть их от учета, применяли не дозволенные методы склонения подозреваемых к даче показаний. В таких условиях работы руководитель подразделения по собственному усмотрению решал, кто достоин поощрения, а кто должен быть наказан. Пренебрежение к соблюдению процедурных норм приводило к тому, что нарушитель их мог поощряться за успехи в службе, а человек, твердо следующий процессуальному закону, увольнялся за недобросовестное отношение к службе. Государственные служащие превращаются в личных слуг своего начальника. При отсутствии разработанных процессуальных норм начальник подразделения может отдавать устные приказы, нарушающие законы. При выявлении факта нарушения закона подчиненным вся ответственность ложится на него (он выступает в роли «козла отпущения», «стрелочника»), поскольку его руководитель утверждает, что он не отдавал ни каких приказов.

Для защиты государственных служащих от произвола начальства, подчинения их закону, реализующему интересы общества, в развитых странах Запада от чиновника, прежде всего, требуют соблюдения процессуальных норм, регламентов его деятельности. Если он не нарушает их, его нельзя уволить, наказать. В этих условиях легко поставить отношения между начальником и подчиненным в правовые рамки (формализовать). Все приказы начальника должны быть оформлены в письменном виде. Если они требуют от подчиненных нарушения закона, то их не трудно обжаловать. Легко определить наличие оснований для поощрения или дисциплинарного наказания служащего.

3. В административном обществе **права человека имеют второстепенное значение**. Главным здесь является поддержание соответствующего порядка управления страной. Поэтому, например, в борьбе с преступностью главным считается раскрытие преступлений (реализация материальных норм уголовного права). Каким образом будут раскрыты преступления, (каков будет процесс следствия и суда) – не важно. Как говорили в 30-е гг. в СССР о борьбе с преступностью: «Лес рубят – щепки летят». Человек, невинно привлеченный к ответственности, мог оказаться простой «щепкой». Святая инквизиция в Средние века исходила из принципа: «лучше принести в жертву сто невинных, чем упустить одного виновного»⁵⁴.

В частнособственнических системах человек (как правило, не бедный) объявляется высшей ценностью. Именно нормы процессуального права защищают его от произвола государства и должностных лиц. Ему обеспечивается право знакомиться с существом обвинения, право на защиту, право на разбирательство дела правомочным и справедливым судом. В Конституции США имеется поправка V, которая гласит: «...никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без должной правовой процедуры». Подобные ограничения очень мешают борьбе с преступностью, но демократическое общество готово идти на определенные потери ради защиты прав человека. Здесь вновь процедурные нормы ставятся выше материальных, которые они реализуют.

4. В административном обществе все нацелено на то, чтобы **обеспечить наивысшую управляемость обществом** со стороны административного государства, его органов и должностных лиц. Для быстрого расследования преступлений создается упрощенный уголовный процесс. Примером являются процессуальные нормы, принятые в 30-е гг. XX в. в СССР. Для более быстрого получения признаний от еретиков святая инквизиция в Средние века стала активно применять пытки. Сначала это поручалось светским властям, а потом этим не стали гнушаться сами святые отцы⁵⁵. Г. Геринг в своей речи 3 марта 1933 г. заявил: «...Я не буду ограничивать себя в принимаемых мной мерах никакими юридическими соображениями... Моим долгом не является правосудие. Мне надлежит лишь уничтожить и искоренять...»⁵⁶.

Пренебрежение процессуальными нормами в административном обществе часто оправдывается высокими целями и задачами, которые ставятся перед должностными лицами в материальных нормах: борьба за чистоту христианской веры, за коммунизм. Судья-инквизитор выполнял святую миссию: охранял веру и карал оскорбления нанесенные ересью Богу. Он «был больше чем судья; он был духовник, борющийся за спасение душ, влекомых заблуждением в вечную гибель». Ради этой великой миссии он не стеснялся в выборе средств⁵⁷.

⁵³ Hummel Ralph P. The Bureaucratic experience. N.Y.: St. Martin's Press, 1977. P. 89.

⁵⁴ Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты; Ли Г.Ч. Инквизиция. СПб.: ООО «Изд-во ПОЛИГОН», 1999. С. 1012.

⁵⁵ Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты; Ли Г.Ч. Инквизиция. СПб.: ООО «Изд-во ПОЛИГОН», 1999. С. 1044 – 1045.

⁵⁶ Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 271-272.

⁵⁷ Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты; Ли Г.Ч. Инквизиция. СПб.: ООО «Изд-во ПОЛИГОН», 1999. С. 1008.

Пренебрежение процессуальными нормами очень часто оправдывается интересами защиты государства. Министр юстиции нацистской Германии Гюртнер, говорил, что законность делает государство «беззащитным»⁵⁸.

Наивысший произвол в осуществлении государственной власти характерен для систем, где выдвигается харизматический лидер, которому население вверяет свою судьбу. Такой лидер при достижении поставленных великих целей пренебрегает всеми процедурными нормами, ограничивающими произвол. Лучшим примером является нацистская Германия. Широкие полномочия главы государства в нацистской Германии обеспечивались за счет отсутствия достаточно полного и четкого регламентирования его деятельности в законодательстве. Бюрократическая элита стремилась не связывать себе руки точной регламентацией положения главы государства, чтобы иметь возможность использовать его как весьма эффективное орудие ни чем не ограниченного произвола⁵⁹. Закон, принятый рейхстагом 26 апреля 1942 г. признавал за фюрером все верховные права. Он объявлял его не связанным какими-либо законоположениями, не ограничивал ни сферу, ни средства его деятельности, закрепляя полнейшую свободу его усмотрения.

5. На определенном этапе развития административного общества управленцы уже не могут открыто творить произвол. Они вынуждены **формально признать ценность** процессуальных норм, устанавливающих рамки действия органов власти и должностных лиц. Но реальная власть в руках управленцев, отсутствие гражданского общества, способного контролировать их деятельность приводит к тому, что нормы формально провозглашенного права не действуют. Параллельно им существуют нормы реально действующего права, источником которого являются сложившиеся в органах власти обычаи, административные прецеденты⁶⁰. Это реальное право может нейтрализовать действие формального.

В демократических частнособственнических системах родился и получил распространение принцип независимости суда от администрации и подчинение его только закону. В административных системах класс управленцев представляет собой единый монолит. Суд здесь не отделен от администрации. Судьи тысячами нитей связаны с чиновниками администрации, ощущают себя частью единого управленческого класса. Они легко идут на нарушение процессуальных норм, если необходимо защитить его интересы, которые обычно выдаются за интересы государства. Судья, ощущающий себя частью государственной машины, будет, как правило, исходить из презумпции виновности подсудимого, что бы ни было написано в конституции и законах. Он будет прислушиваться в доводам государственного обвинителя, а не адвоката, представляющего гражданское общество. В целях упрощения борьбы с лицами, выступающих против основ административного строя или против конкретных лиц, находящихся у власти могут создаваться внесудебные (административные) органы репрессий, например, «тройки» в СССР.

Пренебрежение формально принятыми нормами может проявляться в том, что они просто не известны государственным служащим. Например, большинство работников милиции в СССР не имело юридического образования. До сих пор в России знание законов, Конституции, уважение к ним не является главным требованием к государственным служащим.

6. Управленцы в административных обществах научились использовать процессуальные нормы для **реализации своих личных и групповых интересах**. Так получению дополнительного коррупционного дохода от должности способствуют процессуальные нормы, позволяющие надолго затягивать принятие управленческих решений. Принимать решения на основе коррупционного интереса позволяет не прозрачность деятельности чиновника (закрытость принятия решений), не ясность процедурных норм принятия решений, возможность свободы усмотрения, невозможность или трудность обжалования решения, многообразие процедур принятия решений в различных органах власти.

Принятие процедурных правил в административном обществе может быть нацелено на создание видимости демократии в стране. Примерами являются закрепление процедур выборов в органы власти, проведения референдумов, обсуждения законов в тоталитарных системах. Наполеон Бонапарт, Луи Бонапарт, Муссолини любили проводить свои решения через референдум.

⁵⁸ Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 269.

⁵⁹ Там же. С. 321.

⁶⁰ Денисов С.А. Влияние обособленных управленческих групп на форму позитивного права // Ленинградский юридический журнал. 2006. № 1(5). С. 79-97.

Для того, чтобы процедуры деятельности государственных служащих и органов власти выражали интересы управленцев, их принятие осуществляется не парламентом, а самими ведомствами через подзаконные акты⁶¹, часто недоступные для населения или прямо засекреченные. Например, сегодня стало известно, что пытки в отношении некоторых категорий подозреваемых в СССР в 30-е гг. XX в. были разрешены секретным актом высших партийных органов.

7. Как отмечено выше, в административном обществе существует распределительная экономики при которой государство следит, чтобы не появилось слишком много богатых или вообще не допускает их появления (кроме высших чиновников). Здесь государство концентрирует в своих руках все общественные блага, является всемогущим, а все население малоимущим и нуждающимся в государственной опеке, в том числе при защите своих прав. Такому положению населения больше всего соответствует **инквизиционный судебный процесс**, где судья, как заботливый отец занимается сбором доказательств и поиском истины. Во имя этого можно легко пренебречь установленным процессуальным порядком. Функции судьи с успехом могут взять на себя административные органы, прокуратура, которые вообще не связаны строгими процедурными нормами. Инквизиционная система следствия и суда была необходима для защиты прав человека (лучше сказать подданного) в СССР, где неимущее и юридически неграмотное население не могло самостоятельно защищать свои права. Прокуратура совмещала в себе функции обвинения и функции судьи, выдавая санкции на обыск, арест обвиняемого. Без общего надзора прокуратуры население страны лишилось бы всякой защиты своих прав. Большое количество жалоб направлялась людьми не в суд, а в государственные и партийные органы, которые фактически исполняли административные функции. Такая система выгодна самим управленцам, так как делает их истинными хозяевами в обществе, от воли которых зависят судьбы людей.

В частнособственнических системах человек не только свободен, но и сам должен заботиться о защите своих прав. Поэтому для этой правовой системы более типичен состязательный судебный процесс, где суд исполняет функцию арбитра или даже конферансье⁶². Конечно, такая система более дорогая и защищает в первую очередь интересы имущих граждан. Она не находит поддержки среди массы бедного населения, не способного оплатить услуги адвоката.

Для принижения роли профессиональных судей как чиновников государства в частнособственнических системах вводится суд присяжных. В административных системах бюрократия не может позволить представителям народа выступать в роли судьи, поскольку очевидно, что они будут выносить решения не в пользу административного государства и его слуг, как это произошло в деле В. Засулич. Население в административном обществе умышленно удерживается на уровне развития ребенка, которому нельзя доверить ни одно серьезное дело, в том числе правосудие.

8. Процессуальные нормы в административном обществе могут использоваться управленцами как инструмент нейтрализации норм материального права, закрепляющих права и свободы населения, обязанности должностных лиц⁶³. Например, усложнение процедур правоприменения, обеспечивающее волокиту, большие затраты материальных благ, нравственные переживания отбивают у населения желание обращаться в государственные органы. Чрезвычайно сложная процедура реализации нормы материального права может сделать ее на деле не реализуемой. В литературе отмечается, что сегодня в России фактически невозможно провести общероссийский референдум, если на это не будет согласия правящей группы в силу того, что процедура его инициации чрезвычайно затруднена. А.В. Мазуров пишет, что установленный в Конституции РФ порядок отрешения Президента от должности «практически нереализуем»⁶⁴.

Иногда материальная норма права не может быть реализована при отсутствие процессуальных норм. Например, ст. 58 Конституции СССР 1977 г. провозгласила право граждан

⁶¹ Винницкий Д.В. Проблемы правового регулирования процедурных и процессуальных отношений в российском налоговом праве // Современные проблемы взаимодействия материального и процессуального права России: теория и практика. Ч. 1. Екатеринбург, 2004. С. 99.

⁶² Фридмен Л. Введение в американское право. М.: Изд-я группа «Прогресс» «Универс», 1993. С. 60.

⁶³ 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. 2003. С. 71-74.

⁶⁴ Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О конституционном Суде Российской Федерации». М., 2006. С. 357.

обжаловать действия должностных лиц государственных и общественных органов в суд. Но Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» был принят только 2 ноября 1989 года.

За последние годы российское общество сделало несколько шагов к построению частнособственнической правовой системы. Но черты административной правовой системы встречаются у нас на каждом шагу. Сегодня стоит даже вопрос: следует ли отказываться от наших правовых традиций, связанных с административной правовой системой.

6. Идеологическая функция права административной правовой системы

// Современные проблемы истории и теории государства и права. Материалы международного научно-теоретического семинара. Иваново 28 – 29 сентября 2007 г. Иваново: Ивановский государственный университет, 2007. С. 52 – 71.

С. 52

Административной автор называет правовую систему, обслуживающую интересы обособленных от общества управленцев, из которых состоит государственный аппарат⁶⁵. Эта правовая система возникает в административном обществе⁶⁶, где обособленные от него управленцы являются экономически и политически господствующим классом. Экономическая власть управленцев достигается за счет государственной собственности на основные средства производства и бесконтрольного распоряжения общественными богатствами, находящимися в руках государственного аппарата. Политическое господство управленцев обеспечивается не демократическим характером административного государства⁶⁷, безответственного перед обществом. Власть бюрократии в духовной сфере заключается в том, что только она обладает средствами производства духовной жизни и навязывает свою идеологию в качестве всеобщей. Право в этом обществе создает условия для монополизации государственным аппаратом производства идеологии и ее распространения в обществе.

Административная правовая система здесь противопоставляется частнособственнической. Последняя сегодня представлена странами Запада. Первая, в наиболее развитом виде существовала в так называемых странах социализма. Но в России до сих пор сохраняются черты административного

С. 53

общества. Более того, в последние семь лет роль бюрократии в жизни общества вновь возрастает. Она умело восстанавливает свою былую мощь, в том числе в области духовной жизни населения, на что в статье будет обращать особое внимание.

Автор является сторонником социологической концепции права, которая позволяет увидеть всестороннюю деятельность государства по нормативному регулированию общественных отношений. Право не сводится к законодательству, а включает в себя всю систему норм, исходящих от государства и обеспеченных его силой. Источниками права являются не только писанные нормативные акты, но и санкционированные государством обычаи, прецеденты, политические и религиозные доктрины, правосознание государственных чиновников. В частности в социалистических обществах в XX в. решающую роль в регулировании деятельности государства духовной сферой жизни имели партийные нормы. Именно в них устанавливались цели, задачи, методы воспитания масс. Обязательный характер для коммунистической бюрократии в СССР имели Программа КПСС⁶⁸, решения высших органов власти КПСС по идеологии⁶⁹. В Древние и Средние века нормы права объединялись с религиозными нормами. В регулировании отношений между административным государством и административным обществом всегда большое значение имели обычаи, санкционированные государством, его органами и чиновниками. Особенно это характерно для Древнего мира и Средневековья, но имеет место и на современном этапе. В частности, отказ общества от участия в политической жизни страны, наделение правителя чрезвычайно широкими полномочиями является стойкой традицией всех административных обществ, которую не могут отменить писанные конституции, декларирующие демократию и республику. Нормы права могут объединяться с моралью. Например, в Китае и Северной Корее сильны нормы нравственного учения Конфуция, поддерживаемые

С. 54

государством. В СССР членам общества навязывался моральный кодекс строителя коммунизма. В административных обществах велика роль правителя. Обычно каждое его требование имеет силу закона. В СССР требования правителя выражались в его речах по разному поводу, которые доводились до населения. Все работники «идеологического фронта», ученые, преподаватели, учителя, должны были руководствоваться доктринами, высказанными генеральным секретарем ЦК КПСС. Любая статья в

⁶⁵ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005. С. 440 – 543.

⁶⁶ Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106 – 116.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 10. М., 1986. С. 166 – 178.

⁶⁹ Например, Постановление ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы» // О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы. М., 1979.

научном журнале, диссертация начиналась с доказательства автора того, что она написана в соответствии с указаниями последнего правителя и требованиями основателя государства В.И. Ленина⁷⁰.

Позитивистская концепция сводит право к законодательству и скрывает все иные нормы государственного воздействия на общество, в том числе на его духовную жизнь.

Принципом права частнособственнических правовых систем является невмешательство государства в духовную жизнь общества. Право поддерживает идеологический плюрализм, запрещая некоторые негуманные или явно разрушающие общественные основы идеологии. Развитие духовной жизни общества свободно осуществляется частными лицами и организациями. В административных обществах административное государство является главным субъектом отношений не только в экономике и политике, но и в духовной сфере. Тоталитарные государства пытаются даже конструировать человека особого типа, с особыми свойствами психики, мировоззрения. Таким образом, человек для права в этом обществе существует не только в своем поведении, но и в своем мышлении. Нормы позитивного права могут создавать привилегии или ущемлять субъективные права людей в зависимости от их образа мышления, например, поражать в правах за еретические взгляды или инакомыслие, по подозрению в не верности правителю.

Рекордсменами в нормативном регулировании духовной жизни общества являются теократические и заидеологизированные

С. 55

государственные и правовые системы. В них вся жизнь государства, права и общества подчинена реализации господствующей идеологии. Она выше разума, экономического и политического интереса.

Основной целью права административной правовой системы является поддержание нужного обособленным управленческим группам общественного сознания. В первую очередь право нацелено на то, чтобы идеология управленцев, включающая в себя идеи этатизма, вождизма, патернализма, иерархии стала идеологией общества. Необходимо обеспечить, чтобы люди доверяли своим правителям, административному государству, не могли представить своей жизни без них. Положение населения в административном обществе часто сравнивается с положением ребенка. Оно не самостоятельно, не может выработать своей идеологии, поставить перед собой цели и задачи, сознательно реализовать их. Оно нуждается в опеке со стороны государственной бюрократии. Административное государство с помощью права стремится увековечить это состояние духовного развития людей.

Естественно, указанные цели не декларируются прямо в нормативных актах. Писанные документы чаще всего содержат ложные цели, которые ни кто не собирается выполнять. Так, партийные документы и конституции советского периода содержали обещания формирования всесторонне развитой личности, предоставления гражданам доступа ко всем культурным ценностям. Конституция РФ 1993 г. утверждает, что в России признается идеологическое многообразие и запрещается устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной (ст. 13).

Нормы права оказывают влияние на общественное сознание по нескольким каналам прямо и косвенно.

Во-первых, как признает отечественная теория права, нормы права оказывают информационное и ценностно-ориентационное воздействие на сознание людей, поскольку сама норма права является носителем информации и своим содержанием, формой изложения влияет на сознание и чувства людей. Советская

С. 56

правовая наука доказывала, что **любой закон имеет идеологическую нагрузку**⁷¹.

Во-вторых, право может прямо предписывать населению, государственным чиновникам исповедовать какую-либо религию или быть верными какой-то идеологии.

В третьих, право может создавать благоприятные или не благоприятные условия для распространения в обществе той или иной идеологии. Оно может создавать материальные и организационные льготы для отдельных организаций, занятых в производстве духовной жизни общества.

1. Прямое навязывание обществу административного сознания

Для административного общества характерно господство навязываемой государством официальной веры или идеологии, содержащей в себе оправдание власти обособленных управленческих групп. В Древнем мире и в Средние века нормы право предписывали населению быть верными определенной религии. За отступление от веры, богохульство предусматривались самые тяжкие уголовные наказания. "Будет кто иноверцы, какая ни буди вера, или и русской человек, возложит хулу на господа бога и спаса нашего Иисуса Христа, или на рождшую его пречистую владычицу нашу богородицу и приснодеву Марию, или на честный крест, или на святых его угодников ... и того богохулника обличив, казнити, жечь" — записано в ст. 1 гл. 2 Соборного Уложения 1649 года⁷².

Опора на религию все еще имеет место в ряде мусульманских стран. Конституция Ирана закрепляет ислам в качестве государственной идеологии. Это отражено и в названии страны: Исламская республика. Религиозные нормы организации общества и экономики объявляются государственными правовыми нормами. По ст. 4 «все гражданские, уголовные, финансовые, экономические, административные, культурные, военные, политические

С. 57

и другие законы и установления должны быть основаны на исламских нормах»⁷³.

Советское право откровенно закрепляло непогрешимость **идеологии правящей коммунистической партии**⁷⁴ (ст. 6 Конституции СССР 1977 г.). От людей требовалось быть преданными делу коммунизма⁷⁵. Инакомыслие так же

⁷⁰ См., например, Цабрия Д.Д. Демократический централизм: некоторые вопросы теории и практики // Советское государство и право. 1986. № 1. С. 30 – 31.

⁷¹ Дрейшев Б.В. Проблемы обеспечения качества законов // Правоведение. 1987. № 4. С. 31.

⁷² Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990. С. 116.

⁷³ Иран: Ислам и власть. М.: Институт востоковедения РАН, Изд-во «Крафт+», 2001. С. 15.

⁷⁴ Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

преследовалось в уголовном порядке. В сталинский период критика партийной линии рассматривалась как тяжкое государственное контрреволюционное преступление, предусмотренное универсальной ст. 58 УК РСФСР 1926 г. и каралось, как правило, смертной казнью. После смерти Сталина законодательство Советского государства стало более мягким. За критику существующего строя и вождей партии и государства, в соответствии со ст. 70 УК РСФСР 1960 г. (Антисоветская агитация и пропаганда) предусматривалось только до 10 лет лишения свободы⁷⁶.

Законодательство Древне мира и Средних веков оправдывало существующий строй ссылками на Бога. В главе 1 «Книги законов Ману» сказано: «Божественный Самосуий» владыка Ману, «власть которого бесконечна» «явился с непреодолимой (творческой) силой, рассеивая тьму» и «назначил всем (созданным существам), согласно со словами Веды, их имена, род деятельности и образ жизни»⁷⁷. Такая правовая основа позволяла поддерживать кастовый строй в Индии на протяжении многих столетий. Начиная с XIX в. стало принято оправдывать существующий строй волей народа. Нормы Конституции СССР 1977 г. гласят: «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны» (ст. 1). «Вся власть в СССР принадлежит народу» (ст. 2).

С. 58

Борющиеся между собой управленческие группы могут создавать конкурирующие административные идеологии или религии. Например, нормы советского права были направлены на организацию атеистической пропаганды в обществе.

Принимаемые нормы позитивного права имеют цель воздействия не только на правовое сознание людей, но и на их **нравственный облик**. Ст. 59 Конституции СССР 1977 г. требовала от граждан «уважать правила социалистического общежития, с достоинством нести высокое звание гражданина СССР». Согласно ст. 60 Конституции СССР 1977 г. добросовестный труд должен быть делом чести гражданина». Партийные нормы требовали от бюрократии воспитывать в людях беспредельную любовь к социалистической Родине, т.е. сохранять преданность административному строю и государству.

Управленцы тоталитарных государств ставили перед собой грандиозные цели: создать совершенно **нового человека**, который был бы не только **покорен** их воле, но, одновременно, проявлял бурную **активность** в достижении поставленных ему целей. В СССР нормы партийных актов ставили перед органами государственной пропаганды цели формирования «нового человека с коммунистическими чертами характера, привычками и моралью», не имеющего пережитков капитализма. Они должны были воспитывать активных и стойких борцов за коммунизм, которые непоколебимо верили бы в дело партии⁷⁸. Перед партократией открыто ставилась задача активно и целенаправленно формировать интересы и потребности человека⁷⁹.

Любой элите, в том числе управленческой, хочется, чтобы население активно трудилось, исполняя приказы, и не требовало роста своего уровня жизни. Ст. 60 Конституции СССР 1977 г. гласила: «Обязанности и дело чести каждого способного к труду гражданина СССР — добросовестный труд в избранной им области общественно полезной деятельности, соблюдение трудовой

С. 59

дисциплины. Уклонение от общественно полезного труда несовместимо с принципами социалистического общежития»⁸⁰. Партийные нормы объявляли стремление людей улучшить свое благосостояние проявлением мелкобуржуазной психологии, потребительством, рвачеством. От государственной бюрократии требовали искоренять такие настроения у членов общества.

Идеологическое значение имеет закрепление в праве определенных процедур легитимации органов государственной власти. В монархических государствах нормы, закрепляющие порядок коронации призваны показать людям отделение человека получающего должность от всей массы, приобщение его к Богу. Они подчеркивают особенность, коронованного лица. Коронация проходит в местах связанных с близостью к Богу (в соборах). В ходе коронации лицо получает новое имя, знаки власти: одежду, корону, скипетр. При имитации демократии нормы права закрепляют выборность правителя. Начиная с XIX в. диктаторы разных стран имитируют проведение плебисцитов, которые подтверждают их полномочия. Естественно, принимаются меры к тому, что население проголосовало правильно. Такая система создания видимости демократии утверждается и в современной России.

Административное государство создает правовые препятствия свободному распространению идей в обществе. Нормы права запрещают свободу слова, средств массовой информации. Проведение публичных лекций чтений, выставок и съездов в царской России производилось только с разрешения Департамента полиции (1883 г.)⁸¹. Государство может проводить лицемерную правовую политику. В конституции свобода распространять информацию закреплена, но реально действующие нормы ее запрещают. Такая ситуация сложилась в современной России, где государственные органы провели ряд показательных репрессивных мер против оппозиционных СМИ, которые имели прецедентный характер. Речь идет о репрессиях против собственников и редакций телевизионных каналов НТВ и ТВ-6. Широко

С. 60

распространенным приемом в борьбе с независимой прессой является обвинение ее в клевете или оскорблениях должностных лиц. Этот прием использовался в Пруссии XIX в.⁸² На это сразу были сориентированы органы репрессий большевиков. Один из документов большевистской политической полиции 1918 г. гласит: «ВЧК

⁷⁵ Программа КПСС // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 10. М., 1986. С. 168 – 169.

⁷⁶ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29. Ст. 449.

⁷⁷ Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1 М.: Юристъ, 1996. С. 25.

⁷⁸ Постановление ЦК КПСС О задачах партийной пропаганды в современных условиях” от 9 января 1960 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1986). Т. 9. 1956-1960. М., 1986. С. 491 – 511.

⁷⁹ Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. С. 63.

⁸⁰ Конституция (Основной закон) СССР. М., 1988.

⁸¹ Свод Законов Российской Империи. Т. 1. Ч. I. Кн. V. СПб., 1892. С. 10. Ст. 362.

⁸² Меринг Ф. В борьбе с классовою юстицией. М.Л.: Государственное издательство, 1929. С. 11.

призывает всех товарищей удвоить внимание, чутко прислушиваться ко всему и задерживать всякого, кто осмелится поносить действия Советской власти»⁸³.

Право используется административным государством для борьбы с **проникновением в страну** идей, не устраивающих класс управленцев. В 1945 году США выступили с предложением свободного и неограниченного распространения идей в мире. СССР отверг этот принцип. Наоборот, с помощью норм административного права между СССР и странами Запада был установлен «железный занавес». Был введен запрет на ввоз в страну книг, журналов, газет из-за границы без разрешения специальных органов. Произведения, зарубежных авторов, печатались в СССР после прохождения жесточайшей цензуры. Были времена, говорил Ж. Амаду, когда в СССР Хэмингуэй был отлучен от советского читателя. Ни одного его произведения не издавалось. При издании иностранных книг до трети их вырезал цензор, все что казалось политически неправильным, сомнительным. Один из романов Ж. Амаду был издан в СССР в 1948 г. Из книги в 400 страниц он превратился в повесть в 100 страниц⁸⁴.

2. Создание материальных и организационных условий для распространения в обществе административного сознания. Нормы права используются административным государством для создания материальных условий производства духовной жизни общества под контролем государственной бюрократии. Это, прежде всего, правовое обеспечение огосударствления организаций (их материальной базы) производящих, собирающих, перерабатывающих и распространяющих информацию. Первые средства массовой информации в России были государственными. Коммунистическая бюрократия произвела

с. 61

огосударствление все средств информационной сферы общества. Государство отняло у частных лиц типографии, издательства, редакции газет и журналов, библиотеки, театры⁸⁵, фото и кинопромышленность⁸⁶.

Административное государство может допускать условную частную собственность и право на предпринимательство. Эти права даются клиентелле государственной бюрократии и другим частным лицам при условии, что они не будут использовать их в ущерб правящей группе. Так, в современной России право владения средствами массовой информации сохранено только за теми людьми, которые используют свои издания для укрепления власти бюрократии, находящейся у власти. Естественно, эти нормы носят не писанный характер и игнорируют требования норм Конституции РФ, носящих декларативный характер.

Административное государство сначала делает все население неимущим с помощью норм налогового права, препятствий для занятия бизнесом, а затем выступает в качестве единственного благодетеля, который в состоянии финансировать развитие народного образования, науки, культуры и искусства, медицинского обслуживания населения. Естественно, оно превращает все учреждения образования и культуры в органы пропаганды административной идеологии. Это делается, например, под предлогом координации деятельности образовательных учреждений, повышения качества учебников.

Законодательное закрепление ликвидации частной собственности, превращение государства в главного субъекта финансирующего науку, образование, культуру приводит к тому, что интеллигенция перестает быть людьми свободных профессий. Она становится в большинстве своем государственными служащими, за небольшую зарплату помогающими бюрократии господствовать над умами всего населения.

С. 62

Нормы права применяются для формирования системы государственных и не государственных органов, которые занимаются производством идеологии, сбором и обработкой информации в обществе, распространением административной идеологии.

Нормы, подробно регулирующие деятельность государственных органов и учреждений по осуществлению государственной пропаганды обычно не становятся достоянием гласности. Часто они помещаются в секретных приказах нормативного характера, которые доводятся только до государственных чиновников. Они могут прямо противоречить

⁸³ Известия ВЦИК № 206 (470), 22 сентября 1918 г.

⁸⁴ Художник и власть // Иностранная литература. 1990. № 5. С. 178.

⁸⁵ Декрет СНК РСФСР «Об объединении театрального дела» // Декреты Советской власти. М., 1973. Т. 6. С. 69 – 73.

⁸⁶ Декрет СНК РСФСР «О переводе фотографической и кинематографической торговли и промышленности в ведение Наркомпроса РСФСР» // Декреты Советской власти. М., 1973. Т. 6. С. 75 – 76.

конституции и законам, но выполнение их поддержано всей силой бюрократической машины государства. Например, глава администрации Президента Украины рассылал перед парламентскими выборами шеф-редакторам новостей основных газет и продюсерам телевизионных каналов циркуляры, содержащие указания как реагировать на события недели, как их освещать или игнорировать. Несогласных пугали будущими проблемами с лицензиями, налоговыми проверками, а то и угрожали банкротством⁸⁷.

Отчасти поведение бюрократии по регулированию духовной сферы жизни общества направляется административными прецедентами, существующими в виде образцов поведения выше стоящих начальников. Например, если правитель пошел в церковь на богослужение, значит и вся чиновничья рать должна поступать таким же образом.

Некоторые нормы, регулирующие производство духовной жизни общества не нуждаются в опубликовании и доведении до сведения государственных чиновников. Принцип подавления независимых средств массовой информации заложен в сознании всякой бюрократии. Она реализует его без команд из центра. Уничтожение независимых СМИ в регионах России произошло гораздо раньше, чем на федеральном уровне.

Административные государства производят огосударствление всех организаций, осуществляющих сбор и распространение информации, или берут их под жесткий контроль. Создаются

С. 63

специальные органы государственной цензуры. Например, в СССР существовал Политотдел при Государственном издательстве (с 1921 года)⁸⁸. Он осуществлял надзор за изданием книг. Было создано так же Главное управление по делам литературы и издательств (Главлит)⁸⁹. Главлит осуществлял цензуру за всеми видами печатной продукции. В современной России государственные органы цензуры устранены, но эта функция передана руководителям средств массовой информации, прямо или косвенно назначаемых государственными органами.

Нормы административного права требуют от государственных органов осуществлять борьбу с враждебной для управленцев или правящей группы идеологией. К этой деятельности могут подключаться органы политической полиции. В Положении ВЧК о губернских и уездных чрезвычайных комиссиях разъяснялось, что отделы губернских чрезвычайных комиссий по борьбе с контрреволюцией должны «совмещать в себе всю работу по борьбе с контрреволюцией, в какой бы форме она не выразилась, как, например, борьба с контрреволюционной печатью, устной агитацией, заговорами и пр.»⁹⁰.

Законодательство административного государства направлено на запрет создания и деятельности организаций, которые могут распространять не выгодные бюрократии идеи. В Германии эту роль играл Закон о союзах Германской империи от 13 июля 1854 г. Параграф 1 этого Закона устанавливал, что в государствах Союза должна допускаться деятельность только таких союзов, в отношении которых документально засвидетельствовано, что их цели соответствуют союзному и местному законодательству и не представляют опасности публичному порядку и безопасности⁹¹. В современной России в 2006 г. были приняты поправки к законам об общественных объединениях и некоммерческих организациях, которые направлены на вытеснение

С. 64

из страны правозащитных организаций, критикующих правящую группу и ее политику, распространяющих идеи свободы и демократии. Целью этих поправок так же является пресечение поступления средств правозащитникам из-за рубежа. Советское государство, конечно, было более решительным. Получение организацией финансовой помощи из-за рубежа рассматривалось как контрреволюционное преступление (ст. 57 УК РСФСР 1922 г.⁹²).

Поддержание единомыслия в стране способствует введению однопартийной системы. В СССР действовали не писанные нормы, запрещавшие создания каких-либо партий. Коммунистическая партия была превращена в часть государственного аппарата. Это закрепляла ст. 6 Конституции СССР 1977 г. Для недопущения инакомыслия в этой квазипартии, нормы ее внутренней жизни устранили всякие демократические свободы для ее членов⁹³. В нацистской Германии был принят закон «Об обеспечении единства партии и государства»⁹⁴. Российское руководство вынуждено считаться с требованием Конституции РФ о многопартийности. Поэтому оно создало одну квазипартию, объединяющую бюрократию страны и несколько партий-подсадок. Изменения ФЗ «О политических партиях», произведенные за последние 6 лет⁹⁵ направлены на устранение с политической арены оппозиционных партий.

Мероприятия по вытеснению из страны организаций, распространяющих вредную, с точки зрения бюрократии идеологию могут носить завуалированный характер. Например, О. Бисмарк, чтобы уничтожить влияние католической церкви в ряде земель Германии добился принятия законов, которые требовали от католических священников германского гражданства и получения образования в немецких университетах. Получить место

С. 65

католический священник мог только с позволения гражданских властей, к тому же упразднялась власть иностранных церковных инстанций, а в 1875-1876 гг. в Германии был введен гражданский брак. Прусское правительство запретило орден иезуитов⁹⁶.

Административное государство приобретает колоссальные возможности воздействия на общественное сознание путем соединения светской и духовной власти. Это возможно в теократическом государстве, которое

⁸⁷ Кипиани В. Анонимно управляемая «демократия» // Медиа эксперт. 2004. « 2 (6). С. 25.

⁸⁸ Декрет СНК «О частных издательствах» // СУ РСФСР, 1921. № 80. Ст. 685.

⁸⁹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 6 июня 1922 года // СУ РСФСР, 1922. № 40. Ст. 461.

⁹⁰ СУ РСФСР. 1918. № 66. Ст. 728.

⁹¹ История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 166.

⁹² СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

⁹³ Резолюция X съезда РКП(б) О единстве партии // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. М., 1983.

⁹⁴ Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 301.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Книга государя: Антология. СПб.: Амфора. ТИД Амфора, 2004. С. 428.

существует, например, в современном Иране⁹⁷. Конституционное право обеспечивает контроль клерикальных структур над республиканскими органами государственной власти. «А это, в свою очередь, обеспечивало, особенно в первое десятилетие существования режима, преобладание в государственном аппарате духовенства»⁹⁸.

В царской России, наоборот, церковь фактически была превращена в один из департаментов правительства. Это произошло после издания указа о ликвидации должности патриарха Русской православной церкви и подчинения ее хозяйственной деятельности Монастырскому приказу⁹⁹. Сегодня, для того чтобы использовать церковь в своих идеологических целях, руководство страны предоставляет этой организации различные законодательные льготы: налоговые, таможенные, административные¹⁰⁰. ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹⁰¹ фактически ставит Русскую православную церковь в привилегированное положение, по сравнению с новыми религиозными общинами, особенно управляемыми из-за рубежа. В ряде регионов в школах введен учебный курс «Основы православной культуры»¹⁰².

С. 66

3. Информационное и ценностно-ориентационное влияние на сознание людей текстов нормативных актов

Нормативные акты, как любой другой текст можно использовать для пропаганды и агитации. Административное государство, через конституции и законы пытается создать себе позитивный имидж, который, как правило, совершенно не отражает его сущность и реальную политику. Часто нормы, содержащиеся в указанных правовых документах совсем не действуют или применяются дозированно, только для создания видимости их действенности. Появилась даже закономерность. Чем в большей степени государство может игнорировать требования норм конституции, тем больше они начинают использоваться, только как инструменты политической рекламы. Например, с превращением советского государства в тоталитарное в 30-е гг. XX в. оно позволило себе принять Конституцию СССР (1936 г.), существенно расширившую декларацию прав и свобод гражданина, закрепившую демократический порядок формирования Советов, которые не имели на деле ни какой власти.

Наиболее успешно можно применять в пропагандистских целях тексты конституций, манифестов. Они содержат нормы общего характера, которые нуждаются в толковании и конкретизации. Государственные органы всегда имеют возможность толковать их в свою пользу или просто игнорировать.

Часто текст норм конституции сформулирован не в виде требования какого-то поведения, а в виде утверждения наличия какого-то ложного состояния, которого, якобы, достигло административное общество или государство. Тексты советских конституций утверждали, что СССР является государством рабочих и крестьян, что вся власть в стране принадлежит народу. В.И. Ленин прямо указывал, что Конституция РСФСР 1918 года ценна тем, что отражает определенные идеалы¹⁰³. Советские праведы точно определяли ее как “знамя борьбы”¹⁰⁴. Эту же традицию воспроизводит Конституция РФ 1993 г., утверждающая, что Россия есть демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1).

С. 67

Право советского периода создавало целые политические институты, направленные на прикрытие власти бюрократии. Советские конституции утверждали, что вся власть в стране принадлежит Советам. Законы устанавливали требования формировать эти Советы из рабочих и крестьян. Но все это делалось лишь для того, чтобы создать демократическую ширму для власти коммунистической бюрократии, составляющей аппарат квазипартийного объединения коммунистов. Нацисты так же не ликвидировали свой парламент, предусмотренный Веймарской Конституцией 1919 г. «Не будучи упразднен полностью, парламент выродился в жалкий, не имеющий реального политического веса декорум» – писали о нем советские исследователи¹⁰⁵.

Тексты нормативных актов призваны скрыть реальную суть закрепляемых общественных отношений. Превращение общественных благ в собственность корпорации бюрократии называется национализацией. Государственная собственность отождествляется с народной. Борьба с оппозицией называется борьбой с экстремизмом. Традиционно, ограничение прав человека и гражданина осуществляется административным государством под прикрытием заботы о государственной безопасности и порядке. Так отмена «Основных прав германского народа» 1848 г., которые были приняты во время революции, произошла на основании решения Союзного Собрания Германского Союза 23 августа 1851 г., которое называлось «О мерах по охране публичной безопасности и порядка в Германском Союзе». Декрет «О защите народа и государства» от 28 февраля 1933 г. фактически отменил действие конституционных прав и свобод в нацистской Германии.

В условиях борьбы за власть управленческие элиты издают законы, содержащие обещания, которые ни кто не собирается выполнять. Коммунистическая бюрократия для привлечения на свою сторону крестьян в 1917 г. приняла Декрет «О земле», в котором заимствовала у эсеров лозунг передачи земли крестьянам. На самом деле, в программе коммунистов ставилась цель огосударствления земли и превращения крестьян в государственных сельскохозяйственных рабочих. 9 марта 1938 г., в период

С. 68

⁹⁷ Иран: Ислам и власть. М.: Институт востоковедения РАН, Изд-во «Крафт+», 2001. С. 14.

⁹⁸ Иран: Ислам и власть. М.: Институт востоковедения РАН, Изд-во «Крафт+», 2001. С. 15.

⁹⁹ Никольский Н.М. История русской церкви. М.: Политиздат, 1983. С. 188 – 193.

¹⁰⁰ Колесников А. Лоббистский приход // Коммерсантъ. 2004. № 188. С. 1, 4; Коробов П. Церковь легла в основу государственности // Коммерсантъ. 2004. № 186. С. 2.

¹⁰¹ Российская газета. 1997. 1 октября.

¹⁰² Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 69.

¹⁰³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 534.

¹⁰⁴ Теория государства и права. М., 1980. С. 148.

¹⁰⁵ Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 340.

продолжающейся гражданской войны, диктатор Испании Франко издал Хартию труда, которая стала актом пропаганды, нацеленным на привлечение на его сторону работников и работодателей¹⁰⁶.

Конституции, манифесты или законы подчас специально принимаются для того, чтобы умиротворить население. После подавления бунтов они либо отменяются, либо на них просто не обращают внимание. II Всероссийский съезд Советов Рабочих, солдатских и Крестьянских Депутатов а своем Декрете восстановил полную свободу агитации на фронте и отменил смертную казнь¹⁰⁷. Декрет от 16 декабря 1917 года ввел выборность лиц командного состава в армии¹⁰⁸. Все эти меры имели временный характер. Как только новая бюрократия закрепилась у власти смертная казнь, единоначалие, иерархия и жесткая дисциплина, подавление свободы слова были восстановлены не только в армии, но и во всем обществе.

Нормативные акты, которые, наоборот, представляют административное государство и бюрократию не в лучшем свете **засекречиваются**. Например, правовые акты, предусматривающие репрессии в отношении кулаков в СССР 30-х гг., издавались с грифом “Совершенно секретно”¹⁰⁹.

Экономическое оправдание власти бюрократии заключается в осуществлении ею патерналистской заботы о населении. Нормы права, обеспечивающие отнимание произведенного продукта у населения не афишируются. Везде говорится толь о том, что административное государство предоставляет населению те или иные блага: бесплатное образование, медицинское обслуживание, повышение заработной платы. Объемы раздач, которые

С. 69

обещают произвести управленцы в социальном законодательстве часто превышают возможности бюджета страны. Обещания остаются не выполненными.

Иногда административные государства заботятся о создании своего позитивного имиджа не столько перед своим населением, сколько перед международной общественностью. Например, большевики не могли прямо провозгласить цель искоренения религиозных воззрений в стране. Поэтому, в ст. 13 Конституции РСФСР 1918 г. была провозглашена свобода религиозной пропаганды, хотя репрессивные органы в это время уже приступили к казням священников за «контрреволюционную» пропаганду, закрывали монастыри и конфисковали церковное имущество¹¹⁰. Реймон А. предполагает, что принятие Конституции СССР 1936 года было нацелено на то, чтобы показать Западу, что СССР отличается от государств, где приходили к власти национал-социалисты. «Одной из причин того, что понадобилась новая Конституция, могло стать желание продемонстрировать мировой общественности: по духу советский режим приближается к западным конституционным режимам, он диаметрально противоположен фашистской тирании или национал-социализму»¹¹¹.

Законы могут выставлять в выгодном свете деятельность административного государства, умалчивая о тех его свойствах, которые негативно сказываются на развитии общества. Конституция РСФСР 1918 г. провозглашала устранение эксплуатации человека человеком (ст. 9), но умалчивала о том, что на деле, страна перешла от буржуазных форм эксплуатации к государственно-феодалным, основанным на насилии. Общим эксплуататором населения стало государство. Лозунг «Не трудящийся, да не ест!» (ст. 18 Конституции РСФСР 1918 г.) прикрывал эту феодальную форму эксплуатации, принуждение всех к труду на государство, возглавляемое партийной олигархией.

С. 70

С изменением верований населения, меняются идеологические обоснования власти бюрократии. Если для Древнего мира было важно, что царь Хаммурапи почитает богов¹¹², то в XX в. Конституция СССР 1977 г. (ст. 6) подчеркивает, что КПСС вооружена марксистско-ленинским учением.

Текст конституции или закона может закреплять ни чем не подкрепленные обязанности правящей группы или правителя, которые имеют только значение политической рекламы. «КПСС существует для народа и служит народу» – гласит ч. 1 ст. 6 Конституции СССР 1977 г. «Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина» – записано в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 г.

Ф. Ницше писал: «Государством называется самое холодное из всех холодных чудовищ. Оно холодно лжет, и ложь ползет из уст его»¹¹³. Тексты нормативных актов административного государства выступает одной из форм распространения лжи. Например, декрет “О мире” отменил тайную дипломатию¹¹⁴ при том, что государства более засекреченного, чем советское трудно было найти во всем мире.

Законодательство может использоваться управленческими элитами как инструмент идеологической борьбы с их противниками. Так, нормативные акты советского периода широко

¹⁰⁶ Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 186-187.

¹⁰⁷ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 4.

¹⁰⁸ Декрет о выборном начале и об организации власти в армии // СУ РСФСР. 1917. № 9. Ст. 138.

¹⁰⁹ Постановления Политбюро ЦК ВКП(б) “О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации” // Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945). М., 1996. с. 435 – 442.

¹¹⁰ Патриарх Тихон Послание Совету Народных Комиссаров // Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сб. документов. Учебное пособие. М.: Изд-во Московского ун-та, 1996. С. 310 – 311.

¹¹¹ Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 201.

¹¹² Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Древность и Средние века. М., 1999. С. 6 – 7.

¹¹³ История политических и правовых учений. М., 1985. С. 597.

¹¹⁴ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 2.

использовали термин «эксплуататоры», «враги народа». Ч. 2 ст. 131 Конституции СССР 1936 г. гласила: «Лица, покушающиеся на общественную социалистическую собственность, являются врагами народа». Забастовка, являющаяся важным инструментом борьбы наемных рабочих за повышение своего благосостояния, в советском законодательстве определялась как «саботаж»¹¹⁵. Все идеи, не совпадающие с теми, что исходили от большевистской партийной олигархии объявлялись ею контрреволюционными,

С. 71

выражающими интересы помещиков и буржуазии, клеветническими и сеющими смуту (Декрет СНК «О печати»¹¹⁶), направленными против народа (Постановление о революционном трибунале печати¹¹⁷).

Текст нормативных актов может иметь даже внешние формы лозунгов, которые призывают к труду, к верности государству и его правителям. В годы «перестройки» в СССР ученые отмечали, что в законодательстве этих лет просматривались «плакатность и призывность»¹¹⁸.

Нормативные акты, обращенные к населению, могут содержать обоснования необходимости того или иного поведения, указывать на причины издания нормативного акта. Обычно это делается в преамбулах. Там же традиционно делаются обоснования власти правящей группы, ее заслуги. «Боги Анум и Эллиль призвали царя Хаммурапи на царство», – утверждает преамбула Законов Хаммурапи¹¹⁹. Великая Октябрьская социалистическая революция, совершенная рабочими и крестьянами России создала Советское государство, – говорится в преамбуле Конституции СССР 1977 г. Владычество над всеми людьми царя Хаммурапи обосновывается стремлением «справедливость в стране заставить сиять, чтобы уничтожить преступников и злых, чтобы сильный не притеснял слабого». Советское государство является орудием защиты революционных завоеваний, строительства социализма и коммунизма, – говорится в преамбуле Конституции 1977 г.

С древних времен право служило средством запугивания населения. Оно содержало санкции, угрожающие нарушителям порядка административного общества самыми тяжкими карами.

Представленная информация показывает только основные способы превращения права в инструмент административного государства в производстве духовной жизни общества.

¹¹⁵ Из протокола СНК № 21 О создании ВЧК // Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917-1924. Екатеринбург. 1993. С. 18.

¹¹⁶ Собрание узаконений РСФСР. № 1. Ст. 7.

¹¹⁷ СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

¹¹⁸ Дрейшев Б.В. Проблемы обеспечения качества законов // Правоведение. 1987. № 4. С. 31.

¹¹⁹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Древность и Средние века. М., 1999. С. 6 – 7.

6. Особенности способов, приемов, уровней, методов и типов правового регулирования в бюрократических правовых системах

// Вестник Гуманитарного университета: Научный альманах. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С. 49-66.

С. 49

Для анализа истории права и современного его состояния теория права вырабатывает различные идеальные научные модели, которые используются в качестве мерки, системы отсчета.

Советская правовая теория выработала идеальные модели таких классовых правовых систем как рабовладельческая, феодальная, буржуазная. Наряду с ними предлагается выделять модель бюрократической правовой системы, которая выражает интересы обособленных (отчужденных, автономных) от общества групп управленцев, составляющих государственный (церковный, партийный) аппарат.

Выработанные идеальные модели классовых правовых систем позволяют осуществлять анализа конкретных исторических правовых систем, определяя степень реализации в них тех или иных классовых признаков.

Наиболее полно модель бюрократической правовой системы реализовалась в странах так называемого социалистического (коммунистического) лагеря в фашистских государствах XX века. Другой ее вариант был представлен в странах с так называемым восточным типом государства, к которым отчасти принадлежала Россия на разных этапах своего развития¹²⁰.

К. Маркс говорил об автономности бюрократии Пруссии XIX века¹²¹, Франции периода правления Луи Бонапарта¹²². Сильны управленческие группы во многих развивающихся странах, получивших независимость в середине XX века¹²³. Господство управленцев способствует внедрению в стране бюрократических правовых систем.

1. Признаки бюрократической правовой системы

Для бюрократической правовой системы характерно закрепление в принципах и нормах позитивного права господства, в значительной степени обособленных от общества управленческих групп, входящих в аппарат государства, господствующей церкви или партии. Высокая степень обособления управленцев от общества позволяет им сформировать собственные групповые интересы, отличные от интересов общества.

С. 50

Овладение государственным механизмом приводит к тому, что в нормах и принципах позитивного права закрепляется не воля классов частных собственников (как происходит в условиях классического частного рабовладения, феодализма и капитализма), а воля управленцев, отражающая их групповые интересы.

Экономическое господство управленцев обеспечивается закреплением в нормах позитивного права государственной (партийной, церковной) собственности на основные средства производства (землю, недра, орудия труда), а в условиях государственного рабовладения и феодализма, на самого работника. Например, ст. 4-8 Конституции СССР 1936 года закрепляли огосударствление всех средств производства под видом их социализации, превращения во всенародное достояние. В 30-е годы XX века в СССР колхозные крестьяне потеряли личную свободу. Они были прикреплены к землям, которые обрабатывали.

Управленцы берут на себя право распределять производимый в обществе продукт (редистрибутивная экономика)¹²⁴. Ст. 12 Конституции СССР 1936 года устанавливала, так называемое распределение по труду при котором партийно-государственный аппарат страны сначала отнимал весь произведенный в обществе продукт, а затем

120 Денисов С.А. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // Юридическая наука и развитие российского государства и права. Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29.

121 Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 1. С. 187-217.

122 Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 8. С. 181-182.

123 Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М.: Наука, 1980. С. 320-331.

124 Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 68-70.

распределял его исходя из собственных представлений о потребностях общества, в том числе, определял какую долю произведенного обществом продукта направить на потребление и как оплачивать труд разных групп работников.

Государство осуществляет привлечение населения к труду с помощью либо насилия (феодалные и рабовладельческие способы, при которых государство выступает коллективным рабовладельцем или феодалом), либо экономического стимулирования (государство выступает коллективным буржуа)¹²⁵, либо пропаганды. При этом управленцы не несут ответственности перед обществом за результаты своей хозяйственной деятельности.

Политическое господство управленцев обеспечивается через закрепление в нормах позитивного права авторитарного или тоталитарного режима, не позволяющего обществу стать сильным гражданским обществом. Население находится в положении подданных. Аппарат управления государством формируется сверху вниз. Создаются органы политической полиции, подавляющие всякую оппозицию господствующей иерархизированной управленческой группе, как в обществе, так и внутри самого аппарата управления.

Предмет регулирования позитивного права бюрократической правовой системы включает в себя духовную сферу жизни. Нормы позитивного права навязывают одну господствующую идеологию (религию), исходящую от управленческой олигархии и нацелены на борьбу со всяким инакомыслием.

Абсолютного обособления управленцев от общества достигнуть невозможно. В силу этого, позитивное право бюрократической правовой системы, как правило, лицемерно и противоречиво. Оно выполняет пропагандистскую функцию. Ряд его норм нацелены не на правовое регулирование общественных отношений, а на приукрашивание существующего строя. Они провозглашают правление Бога или народа на земле, справедливость, правосудие. Эти нормы и принципы позитивного права декларативны, не реализуются в жизнь.

Определенные особенности имеет система источников позитивного права бюрократической правовой системы. Они исходят от групп управленцев и закрепляют их интересы. Эти источники права противоречивы. Законодательные акты, содержание которых доводится до населения, в значительной степени декларативны, не имеют прямого действия и не обладают высшей юридической силой. Реальным регулирующим

С. 51

действием обладают подзаконные нормативные акты, исходящие непосредственно от государственных чиновников. Они могут быть засекреченными. Большую роль играют административные обычаи, формируемые управленцами. Неясность языка нормативных актов позволяет чиновникам правоприменителям по своему усмотрению толковать нормы, заложенные в эти акты. Противоречия, имеющие место в источниках права так же позволяют правоприменителям свободно использовать то одну, то другую норму.

В партийных государствах доминирующее значение имеют акты, исходящие от партийного аппарата. В теократических государствах главную роль играют религиозные источники права.

Специфическими чертами отличается правовая деятельность в бюрократической правовой системе. Как уже было отмечено, правотворчество находится в руках управленцев. Население к нему не допускается или создается только видимость массового участия в правотворчестве под контролем аппарата управления. Население осуществляет реализацию права под строгим присмотром государства. Часто, реализация прав обусловлена правоприменением. Судебная система не отделена от администрации, является частью репрессивного механизма, жестоко карающего людей за всякие отступления от предписаний норм позитивного права. Права человека не защищены, и реализация их полностью зависит от милости государства, его чиновников.

Формирование правовой идеологии в бюрократических правовых системах осуществляется управленческими элитами. Огромный аппарат идеологического воздействия (государственный, партийный, церковный) навязывает выработанные идеи всему обществу. Население находится в состоянии, при котором оно не может выработать собственную правовую идеологию. Ему навязываются идеи патернализма, вождизма, беспрекословного послушания и долготерпимости.

2. Особенности применения способов правового регулирования в бюрократических правовых системах

В данной статье позитивное право рассматривается как инструмент (средство) обеспечения интересов такой социальной общности как обособленные от иных групп общества управленцы. В теории права отмечается, что изучение инструментального значения права необходимо производить, в первую очередь, путем анализа применяемых средств правового регулирования, к которым в широком смысле этого слова относят способы правового регулирования¹²⁶. Хотя, при уточнении используемых терминов, необходимо согласиться с тем, что средства отвечают на вопрос, чем регулируется поведение людей, а способы - как осуществляется это целенаправленное воздействие¹²⁷.

Такие способы правового регулирования как позитивные обязывания, запреты, дозволения, по словам С.С. Алексеева, «представляют собой первичные, исходные элементы правовой материи»¹²⁸. В бюрократических правовых системах известные способы правового воздействия играют особую роль.

Важнейшее значение для поддержания строя, при котором господствуют обособленные от общества управленческие группы, имеют **запреты**. Именно они, обращенные к управляемому обществу, не позволяют ему развиваться, приобретать силу, самостоятельность. Мощь управленцев в слабости гражданского общества. Образно говоря, запреты - это те веревки, которые спутывают народ по рукам и ногам, мешают учиться ходить на своих ногах, делать все своими руками, превращают его в беспомощное дитя,

С. 52

не способного выжить без опеки управленческих групп. Одновременно, запреты как вожжи, позволяют управленцам направлять деятельность общества на те цели, которые они считают выгодными для себя. Мощный поток человеческой энергии и энтузиазма, не без помощи запретов, игравших роль направляющих берегов, был сконцентрирован сталинской бюрократией на создание сильной воинствующей державы, обеспечившей ее вождю

125 Smith B.C. Bureacracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 108.

126 Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 621-622.

127 Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Издательская группа ИНФРА. М - НОРМА, 1997. С. 256.

128 Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 353.

власть над половиной мира. Те, кто нарушал запреты и направлял свою энергию не в нужную для партократии сторону, уничтожались или использовались в качестве бесплатной рабочей силы в местах лишения свободы.

Запреты поддерживают иерархическое строение политической системы, не позволяя появляться оппозиции, как в обществе, так и внутри управленческой иерархии (Резолюция X съезда РКП(б) «О единстве партии»)129. Советская правовая система фактически запрещала многопартийность, появление общественных организаций не подконтрольных партийно-государственному аппарату (Резолюция Двенадцатой всероссийской конференции РКП(б) «Об антисоветских партиях и течениях»)130. Длительное удержание власти коммунистической партократией было обеспечено введением авторитарного, а затем тоталитарного режима, при котором народ, под предлогом защиты революции и в интересах социализма лишался всех политических прав и свобод: свободы слова, печати, собраний, митингов, права объединения в политические партии. Группы общества, способные к самостоятельной политической деятельности, лишались права участвовать в выборах органов власти (ст. 65 Конституции РСФСР 1918 года)131. Советская правовая система является образцом тончайших способов обмана населения. Например, в писанных нормах позитивного права не содержалось прямого запрета проводить выборы представителей общества в органы власти. Но устранение многопартийности, подавление политической инициативы людей, не дозволенной партийным аппаратом, приводило к тому, что на систематически проводимых выборах выбирать было не из кого. Кроме того, сложился обычай запрета выдвигать двух и более кандидатов на государственные должности. Населению предлагалось голосовать за того кандидата в Советы, которого назначил аппарат коммунистической партии.

Запреты позволяют не допустить появления и развития сильных групп частных собственников, которые способны конкурировать в борьбе за власть с управленцами. Ограничения частного землевладения в Восточных государствах мешали расслоению общины и выделению богатых независимых землевладельцев не находящихся на службе у монарха. Консервация сельской общины делала все население одинаково малоимущим, не организованным, не грамотным, зависимым от государства. Именно ограничения прав частной собственности и предпринимательства позволял Восточным деспотам консервировать восточные общества и продлевать свое господство на много столетий. Большое значение для консервации мусульманских обществ имел запрет мусульманского права заниматься ростовщичеством. Финансовый капитал является наиболее динамично развивающимся и способствует появлению буржуазии, которая является важнейшим конкурентом управленцев в борьбе за власть. В отсутствие частной собственности дух свободы не получает достаточной поддержки.

Руководство большевистской партии хорошо понимало, что для удержания власти в своих руках необходимо лишить массу крестьянства права частной собственности на землю. 27 января 1918 года издается Декрет ВЦИК Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «О социализации земли». Ст. 1 Декрета гласит: «Всякая собственность на

С. 53

землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Советской Республики отменяется навсегда»132.

Запрет частной собственности и предпринимательства в СССР превратил все ее население в мало имущих работников, полностью зависимых от партийно-государственной бюрократии. «Большевики, - пишет В.Е. Грум-Гржимайло, - раздавив капитализм, уничтожили класс независимых людей». Все население страны превращено в «людей 20 числа», которые голодом принуждены быть послушными рабами133.

Полный запрет частной собственности и предпринимательства в СССР (ст. 4 Конституции СССР 1936 года134; ст. 153 УК РСФСР «Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество»; ст. 154 «Спекуляция»135) обеспечивал монопольное экономическое господство управленцев в стране. На этом основании можно говорить о том, что советская правовая система была более бюрократической, чем правовые системы Восточных деспотий, где частная собственность и предпринимательство допускались в ограниченных масштабах.

В периоды борьбы за власть управленцы могут ставить вне закона целые классы, и даже нации. Так большевистское руководство запретило существование класса частного собственника. Нацистское руководство вне закона поставило евреев и начало осуществлять планы уничтожения иных наций.

Запреты свободы мысли, слова, печати, образования позволяют управленцам монополично господствовать в духовной сфере общественной жизни, навязывать обществу одну государственную идеологию (религию), оправдывающую их политическую и экономическую власть.

Один из первых декретов Советской власти, принятый 28 октября 1917 года был Декрет СНК «О печати»136, наложивший запрет на оппозиционную печать. Очень хорошо о необходимости запрета свободы печати в интересах коммунистической партократии сказал сам В.И. Ленин в письме к Г.И. Мясникову. «Буржуазия - пишет он, - (во всем мире) еще сильнее нас и во много раз. Дать ей еще такое оружие, как свобода политической организации (= свобода печати, ибо печать есть центр и основа политической организации) значит, облегчать дело врагу, помогать классовому врагу. Мы самоубийством кончать не желаем и потому это не сделаем»137.

С.С. Алексеев отмечает, что советское право в целом имело «запретительно-ограничительные черты»138.

129 КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 1. М.: Политиздат, 1953. 527-530.

130 КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 1. М.: Политиздат, 1953. С. 669-673.

131 Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 256.

132 Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. М.:

Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 37.

133 История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 220.

134 Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 285.

135 Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1821.

136 СУ РСФСР. № 1. Ст. 7.

137 Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 79.

138 Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 356.

Запреты призваны подкрепить действие обязываний. Например, в борьбе за расширение своих экономических прав на распределение производимого в обществе продукта, коммунистическая партократия в 1918 году обязала крестьян сдавать все производимые ими продукты государству. Для подкрепления этой обязанности был введен запрет на свободную продажу и обмен продуктов. Эта деятельность стала называться спекуляцией и саботажем революционных мероприятий и влекла за собой самые жестокие наказания (Декрет ВЦИК Совета рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов от 9 мая 1918 года «О предоставлении Народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими»)¹³⁹.

С. 54

Естественно, в бюрократической правовой системе нет равенства правового положения управленцев и управляемой части населения. Запреты в основном относятся к управляемым субъектам. Внутри управленческой иерархии так же нет равенства. Чем выше положение человека в этой иерархии, тем меньше число запретов на него распространяется. Свобода главы государства (деспота, абсолютного монарха, вождя) почти ни чем не ограничена. Запреты, действующие на управленцев в бюрократической правовой системе, исходят не от общества, а от выше стоящего начальника. В силу этого, они имеют относительный, не императивный характер. Они не порождают прав у рядовых членов общества требовать от чиновников соблюдения запретов. Эти требования могут исходить только от начальства или специальных правоохранительных органов. Запрет не подкрепленный волей начальника остается декларативным и может беспрепятственно нарушаться.

Управленцы, составляющие меньшинство общества, удерживают власть над большинством, применяя прием «разделяй и властвуй». Общество делится на страты (иногда, сословия) с различным правовым статусом. Одни группы более привилегированные, чем другие, в частности, имеют меньше запретов. Каждая группа держится за свои привилегии, данные сверху, и боится их потерять. Одновременно, более привилегированная группа с пренебрежением смотрит на менее привилегированную и поддерживает управленцев в проведении в отношении нее политики поражения в правах. Так, в первые годы прихода к власти большевистской партократии, она нашла полную поддержку среди рабочих и крестьян в политике запретов по отношению к буржуазии, помещикам, интеллигенции, зажиточному крестьянству. Партийному аппарату большевистской партии удалось удержать власть в стране только благодаря введению запретов, для перечисленных групп общества, сохранять права собственности на основные средства производства, участвовать в выборах, занимать ответственные посты в государственном аппарате, осуществлять пропаганду своих идей через средства массовой информации.

Запрет не обязательно формулируется в запрещающей норме. Часто он вытекает из нормы, обязывающей государственные органы применять санкции за те или иные деяния. Например, запрет всякой оппозиционной деятельности в РСФСР вытекает из задач Всероссийской Чрезвычайной Комиссии пресекать и ликвидировать все контрреволюционные и саботажные попытки действия по все России, со стороны кого бы они ни исходили. Эти задачи были сформулированы в Постановлении СНК о создании ВЧК, которое не публиковалось в свое время (Из протокола СНК № 21 о создании ВЧК)¹⁴⁰. Завуалированный запрет использовать политические права и свободы против власти коммунистической партократии содержится в ст. 125 Конституции СССР 1936 года. Управомочивающая норма гласит, что закон гарантирует гражданам СССР свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций. Но эти свободы можно использовать, говорится в статье, только в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя. Поскольку всякое посягательство на свое монопольное господство в обществе коммунистическая партократия рассматривала как посягательство на интересы трудящихся и на подрыв социалистического строя, то критика политики партократии диссидентами 60-х годов XX века рассматривалась в СССР не как использование ими своих конституционных прав, а как нарушение запретов, как преступление, предусмотренное ст. 70 УК РСФСР (Антивоенная агитация и пропаганда)¹⁴¹.

При использовании в правовом регулировании разрешительного типа регулирования, запрет вытекает сам собой из отсутствия в нормах позитивного права прямого дозволения, ибо все, что не разрешено - запрещено.

С. 55

Господство управленческих групп над обществом позволяет смотреть на это общество и его членов как на производительную силу, которую надо заставить работать на себя и работать эффективно. Кроме того, людей надо принудить отдавать произведенный продукт государству, которое представлено управленцами. Для реализации этих целей применяют **позитивные обязывания**. Образно говоря, общество здесь представляет собой рабочий скот, который надо заставить работать на хозяина.

Бюрократические правовые системы возникают в патерналистических обществах, где население передает решение общих проблем аппарату управления, возглавляемому главой государства (церкви, партии). Решения, которые принимает аппарат управления, а не само общество, могут быть выражены правовым языком преимущественно в форме обязываний. Без доли принуждения эти предписания, исходящие от аппарата, не будут исполняться, тем более что они неизбежно направлены в первую очередь на поддержание власти самих управленцев. Последние, хотя и учитывают интересы общества, но только те, пренебрежение которыми для них не безопасно.

В государствах так называемого азиатского типа человек трудился в силу древней традиции. Экономическая функция позитивного права заключалась в обязывании производителя платить налог или ренту за пользование государственной землей. В Советской правовой системе, с первых месяцев ее становления, была введена обязанность всех трудиться на государство. Ст. 18 Конституции РСФСР 1918 года гласила: «РСФСР признает труд обязанностью всех граждан Республики и провозглашает лозунг: «Не трудящийся да не ест!»¹⁴².

Советское государство достаточно легко заставило рабочих отдавать произведенный ими продукт государству. Пролетариат привык к разделению труда и обмену продуктами производства через частного собственника,

139 Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 52-54.

140 Из истории Всероссийской Чрезвычайной Комиссии. 1917-1921 гг. Сборник документов. М., 1958. С. 78-79.

141 Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29. Ст. 449.

142 СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

владельцем предприятия, которого заменило государство. Труднее было с крестьянами, которые не желали произведенные ими блага сдавать представителям новой власти. Для реализации возложенных на них обязанностей, пришлось применить к ним самые жестокие меры. Ст. 3 Декрета ВЦИК Совета рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов от 9 мая 1918 года «О предоставлении Народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими» гласила: «Объявить всех, имеющих излишки хлеба и не вывозящих его на ссыпные пункты, а так же расточающих хлебные запасы на самогонку, - врагами народа, предавать их революционному суду с тем, чтобы виновные приговаривались к тюремному заключению на срок не менее 10-ти лет, изгонялись навсегда из общины, все их имущество подвергалось конфискации, а самогонщики, сверх того, присуждались к принудительным общественным работам»¹⁴³.

С переходом к колхозному строю появилась необходимость принуждать крестьян работать на государство. Для колхозников был установлен обязательный минимум трудодней в году, которые они должны были отработать в колхозе, иногда бесплатно или за мизерную плату. Фактически было введено то, что в XIX веке называлось барщиной. За не выполнение обязанностей устанавливалась уголовная ответственность (Совместное Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней»)¹⁴⁴. К уголовной ответственности привлекались председатели и члены правления колхозов, единоличники за невыполнение заданий по сдаче сельскохозяйственной продукции государству (Постановление ЦИК и СНК СССР от 21 сентября 1936 года)¹⁴⁵.

С. 56

В условиях тоталитарных режимов провозглашенные в законах права граждан фактически превращались в обязанности. В условиях массовых репрессий немцы не могли не поддерживать Гитлера и его партию, а советские люди не поддерживать вождя и коммунистическую партию, от имени которой выступал ее аппарат. В СССР люди обязаны были голосовать за назначенных партийным аппаратом кандидатов в депутаты Советов разных ступеней. Отказывающихся голосовать рассматривали как врагов народа и диссидентов. Постепенно, в СССР, право ходить на демонстрации в поддержку строя, закреплявшего господство партийной бюрократии, право участвовать в собраниях такой же направленности превратилось в обязанность, за не исполнение которой люди привлекались к дисциплинарной ответственности, лишались каких-то привилегий.

Обязывание широко применяется в управленческой иерархии для принуждения выполнения команд выше стоящих руководителей. При этом количество обязанностей, адресованных человеку, уменьшается по мере возвышения его внутри управленческой пирамиды власти. Минимальные обязанности несет глава государства. Чем большей властью над обществом он обладает, тем меньше у него обязанностей перед этим обществом. Тем не менее, в идеологических целях, в законодательстве утверждается, что глава государства ответственен перед Богом, историей или всем народом. Императоры Византии в Эклоге утверждают, что они «неусыпно устремляли разум в поисках того, что угодно Богу и полезно обществу», а также предпочитают «более всего справедливость — представительницу небесного». Далее они пишут: «мы стремимся служить Богу, вручившему нам скипетр царства»¹⁴⁶. Царь Древнего Вавилона Хаммурапи в преамбуле к своему законнику подробно перечисляет всех богов, которым он послушен и которые позитивно оценивают его деятельность¹⁴⁷.

Позитивные обязывания не всегда содержатся в нормах, сформулированных как обязывающие. Декларируемая в законодательстве обязанность чиновника, не подкрепленная санкциями за ее не исполнение, фактически, превращается в право этого чиновника действовать в соответствии с предписанием или игнорировать его исходя из собственной воли, по собственному усмотрению.

Ослабление императивности обязываний, обращенных к аппарату управления, говорит об усилении власти средней и низшей бюрократии и ослаблению власти управленческих элит.

Обязанности должностных лиц, занимающих среднее и низшее положение в иерархии управления, носят относительный характер. Одно и то же предписание рассматривается как обязанность, если подкреплено требование исполнения со стороны выше стоящего руководителя. Но тоже предписание рассматривается как право, если требование его реализовать исходит от населения.

Обязанности, обращенные к управленцам, как правило, сочетаются с достаточно широким выбором средств реализации этих обязанностей. Советская партийная элита в 30-х годах XX века не ограничивала исполнителей задач коллективизации в средствах ее осуществления. Разнообразные методы, вплоть до применения пыток, применялись для борьбы с так называемыми «врагами народа».

Бюрократическая правовая система выстраивает из обязанностей и запретов своеобразный коридор, по которому должен идти каждый субъект права. Говоря образно, «шаг вправо, шаг влево - расстрел».

Управленческие группы стараются тесно переплести правовые запреты и обязанности с религиозными и нравственными. Например, правовая система Древнего Китая тесно сплеталась с конфуцианской моралью. Позитивное право России до XX века

С. 57

сливалось с обязанностями и запретами христианской религии. Например, ст. 1 Артикулов воинских гласила: «... всем обще и каждому христианину без изъятия надлежит христианско и честно жить...»¹⁴⁸. Другие статьи Артикулов воинских устанавливали запреты богохульства и обязанности поддерживать христианские обряды. В свою

143 Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 53.

144 СП СССР. 1942. № 4.

145 СЗ СССР. 1936. № 51. Ст. 422.

146 Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 233-234.

147 Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 6-8.

148 Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.:Юридическая литература. 1990. С. 285.

очередь церковь оправдывала власть управленцев, заявляя, что всякая власть от Бога, и каждый верующий должен быть покорным ей.

Ни одна правовая система не может обойтись без применения **дозволений**. В бюрократической правовой системе они распределяются между управляемыми и управляющими субъектами не равномерно, обратно пропорционально распределению позитивных обязанностей и запретов. Чем больше обязанностей и запретов обращено к обществу, тем меньше у него прав. У управленцев больше прав и меньше обязанностей и запретов, обращенных к ним.

Иерархическое строение управленческого аппарата предполагает, не равное распределение прав внутри пирамиды власти, увеличение их объема вместе с подъемом человека по иерархической лестнице. Максимальными правами обладает глава государства: деспот, абсолютный монарх, вождь. Не ограниченность прав главы государства хорошо выражена в ст. 20 Артикулов воинских: «...его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен. Но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воли и благомнению управлять»¹⁴⁹.

Как уже отмечалось, дозволения управленцам фиксируются не только в управомочивающих нормах, но и нормах, которые сформулированы как обязывающие. При отсутствии гарантий принуждения, обязанность трансформируется в право, реализуемое по усмотрению адресата. Так, Уголовный кодекс РСФСР содержал статьи, обязывающие правоохранительные органы применять строгие меры ответственности к должностным лицам за различные преступления. Но в условиях безответственности правоохранительных органов перед обществом, декларируемые обязанности превращались в права применять данные статьи по усмотрению партийно-государственной элиты к одним лицам и не применять их к другим (избирательное привлечение к юридической ответственности).

Трансформация обязываний, закрепленных в законодательстве, в дозволения происходит на основе правовых обычаев патерналистического общества, где население привыкло к бесправию и произволу чиновников. Например, в советском обществе, работник Государственной автомобильной инспекции считал, что он имеет право, а не обязан наказывать водителей за совершение правонарушений на дорогах. Это не вызывало возражений у самих водителей, которые прекрасно знали, что они зависят от воли чиновника, которого можно уговорить не наказывать их за правонарушение или подкупить.

Именно права, которые управленцы присваивают себе сами, определяют сущность бюрократической правовой системы. Управленцы захватывают право от имени Бога или народа управлять экономикой страны в собственных интересах, принимать важнейшие политические решения, распространять в обществе вырабатываемую ими идеологию. Посредством дозволения они создают нормы позитивного права, действие которых распространяют на все общество. И наоборот, правовая система перестает быть бюрократической, а управленцы перестают быть господствующей стратой, если общество становится настолько сильным, что захватывает право самостоятельно формулировать цели экономического и политического развития, свободно производить и

С. 58

распространять информацию, навязывать управленцам правила поведения, осуществлять контроль за ними и в случае отклонения от должного, привлекать их к ответственности.

Советские управленцы, в первые годы своего правления, в отличие от управленцев Древнего мира и Средневековья не имели права передавать свое социальное положение по наследству. Хотя, во второй половине XX века, такое наследование стало входить в обычай.

Обособленные от общества управленческие группы применяют дозволения для регулирования поведения членов общества в тех случаях, когда воля членов общества не противоречит воле самих управленцев. Так, граждане СССР, по Конституции СССР 1936 года, получают право на труд (ст. 118). Реализация права на образование (ст. 121 Конституции СССР 1936 года) обеспечивает производство грамотной рабочей силы и навязывание обществу единой государственной идеологии, оправдывающей господство коммунистической партократии.

При реализации принципа «разделяй и властвуй» используется наделение разных групп общества разным объемом дозволений. Например, российская бюрократия XVIII-XIX века опиралась на поддержку класса землевладельцев и предоставляла ему больший объем прав по сравнению с иными сословиями. Большевицкая партократия обеспечивала себе поддержку рабочего класса, предоставляя ему больший объем прав, чем крестьянам и другим группам общества. Так, делегаты на Всероссийский Съезд Советов, согласно ст. 25 Конституции РСФСР 1918 года, от городских Советов представляли 25 тысяч избирателей, а от губернских съездов Советов, представлявших крестьян, от 125 тысяч избирателей¹⁵⁰.

История содержит примеры, когда управленческие элиты предоставляли населению широкий набор дозволений, для того, чтобы чужими руками устранить своих противников. Большевицкое руководство предоставило рабочим и беднейшим крестьянам возможность отнимать имущество у помещиков и буржуазии, вершить самосуд над ними (К населению. Обращение Председателя СНК В.И. Ленина)¹⁵¹, разрушать дисциплину в войсках, которые могли быть использованы против большевицкого правительства (Приказ по Петроградскому военному округу. О выборности лиц командного состава и об отмене чинов и отличий)¹⁵²; Декрет об уравнивании всех военнослужащих в правах¹⁵³). В свое время Ю.С. Мартов правильно угадал, что большевицкая партократия идет через анархию к

149 Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература. 1990. С. 289.

150 Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 246.

151 Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957.

152 СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 80.

153 СУ РСФСР. 1917. № 9. Ст. 139.

цезаризму¹⁵⁴. Как только рабочие и крестьяне выполнили свою функцию свержения власти прежних правящих групп частных собственников, новая правящая группа коммунистической партократии вернула народ к старому правовому положению, при котором он должен был трудиться, отдавать произведенный продукт государству и лояльно относиться к новым хозяевам страны.

Часто дозволения для управляемых ограничены узкими рамками запретов. Так граждане СССР по Конституции 1936 года получили право объединения в общественные организации (ст. 126), но такие, которые дозволены партийным аппаратом и находятся у него под строгим контролем.

Очень хорошо тактика предоставления ограниченных прав обоснована в письме представителя коммунистической партократии И.В. Вардина Мгеладзе в ЦК РКП(б) и исполнительную комиссию МК РКП(б). Он пишет, что если не предоставлять меньшевикам и эсерам некоторые права, которые легализуют их деятельность, то они уйдут

С. 59

в подполье и станут еще более опасны. «Но, легализуя, - пишет он, - вожжи, понятно, мы должны держать натянутыми». «... Мне кажется, что политически бороться с эсерами, меньшевиками, анархистами нам легче тогда, когда они пользуются легальностью». «... Когда сейчас мы выступаем в печати с разоблачениями, нам мало верят, нам говорят: «У них зажат рот»¹⁵⁵.

Многие дозволения в бюрократических правовых системах носят декларативный характер и легко отменяются властными группами. Эти дозволения широко рекламируются и имеют пропагандистское значение.

Власть управленческих групп не может быть основана на одном насилии и обмане. В патерналистических государствах существует общественный договор, в соответствии с которым, в обмен на отказ общества от политических прав и свобод, управленцы предоставляют населению определенные гарантии выживания. В системе права они представлены в форме социальных прав, реализация которых гарантирована государством, за счет средств, отнимаемых у производителя, как правило, в виде налогов. В Восточных государствах крестьяне имели право на помощь от государства в случае стихийных бедствий. Они имели право на отсрочку выплаты долга в случае неурожая (ст. 48 Законов Хаммурапи)¹⁵⁶.

В советской системе, вместе с ростом производительности общественного труда, управленцы предоставили рабочим города права на ограничение времени труда, на отдых (ст. 119 Конституции СССР 1936 года), на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности (ст. 120 Конституции СССР 1936 года).

Дозволения в бюрократических правовых системах исходят не от самого общества, не естественны для него. Они даруются членам общества управленцами в лице главы государства, как правило, вынужденно. Так, освобождение крестьян в России от крепостной зависимости было произведено на основании Манифеста о всемиростивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта¹⁵⁷.

Описанная картина правового регулирования, осуществляемого в бюрократических правовых системах, будет не полной без специального анализа **стимулов и ограничений**, которые обеспечивают реализацию дозволений, позитивных обязываний и запретов, содержащихся в регулятивных нормах.

О стимулах и ограничениях можно говорить как о средствах правового регулирования¹⁵⁸ и как о способах правового воздействия¹⁵⁹. В данной части работы речь пойдет не обо всех стимулах и ограничениях¹⁶⁰, а только о тех, которые содержатся в санкциях правоохранительных и поощрительных норм. Конечно, эти стимулы и ограничения являются разновидностью тех же дозволений, запретов и обязываний о которых говорилось выше.

В правовых системах, предоставляющих свободы членам общества, стимулы и ограничения часто исходят от самого общества, могут фиксироваться в договорах. Применение стимулов и ограничений государством (его органами, должностными лицами) поставлено в строгие процессуальные рамки, находится под контролем общества. Идеалом в этом является правовая система правового государства.

С. 60

В бюрократических правовых системах стимулы и ограничения, как инструменты регулирования общественных отношений, находятся в руках управленцев. Они обладают достаточной свободой в их использовании и применяют их для обеспечения собственной власти. Присвоив себе общественный продукт, они решают, какую часть из него вернуть обществу. В СССР партийная элита в так называемых народно-хозяйственных планах определяла, сколько средств надо выделить на потребление населению с тем, чтобы оно осталось довольно их правлением. Постепенное увеличение количества благ, направляемых на потребление, обеспечивало удовлетворенность большей части населения существующим строем. Политическое господство позволяет управленцам лишать отдельные слои общества или лиц политических прав и предоставлять привилегии тем группам, которые их поддерживают. Применение системы ограничений и стимулов позволяет управленцам находить поддержку своей политике у различных групп населения. Так большевистская партийная элита заручилась поддержкой большинства рабочих и крестьян, выступив за ограничения прав буржуазии и помещиков. Расправившись с этим противником чужими руками,

154 Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сб. документов, Учебное пособие. М.: Издательство Московского университета, 1996. С. 293.

155 Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сб. документов, Учебное пособие. М.: Издательство Московского университета, 1996. С. 332.

156 Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 13-14.

157 Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература. 1990. С. 382-384.

158 Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 636-644.

159 Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1972. С. 71.

160 Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 483-505.

она заручилась поддержкой беднейшего крестьянства и пролетариев в ограничении прав зажиточных крестьян (кулаков). Уничтожив этот слой населения, она стала использовать рабочий класс города против крестьян единоличников, и сломило их сопротивление при проведении так называемой коллективизации.

Ограничения и стимулы применяются в духовной сфере, в творческой деятельности. Писателям, прославлявшим власть партийных элит в СССР, предоставлялась возможность публиковаться большими тиражами. Те, кто был не лоялен к власти, не мог опубликоваться вообще, а то и лишался свободы.

Разделу по воле управленцев подлежат и другие блага: жизнь, обеспечение здоровья, степень свободы или не свободы, социальный статус.

Наиболее дешевым инструментом правового регулирования являются **ограничения**. Обладая широкими полномочиями, управленцы, в случае обострения противоречий между их интересами и интересами общества (его групп) прибегают к крайним формам ограничений: лишение людей жизни, свободы.

Наиболее жестокие ограничения управленцы применяют в периоды установления своей власти, когда есть общественные силы, оказывающие им сопротивление. Это происходит при замене власти одной управленческой элиты властью другой (борьба за власть сталинской группировки с так называемыми правыми и левыми уклонистами). Еще более острая борьба идет при замене строя, дававшего членам общества хоть какие-то свободы, на бюрократический. Например, в период Гражданской войны в России в первой четверти XX века, поведение идущей к власти коммунистической партократии регулировалось с помощью общедозволительного типа правового регулирования, при котором ей позволялось производить любые ограничения прав сопротивляющегося населения. Это выражалось в политике «красного террора» (Постановление СНК «О красном терроре»)161. Применение ограничений в такие периоды не связывается с виной человека. Главное посеять страх, сломить волю людей, превратить их в послушное стадо162. Поэтому здесь применяется расстрел заложников (Приказ о заложниках)163, лишение жизни и свободы по одному подозрению в не лояльности власти, репрессии против целых народов, наций, сословий (Циркулярное письмо об отношении к казакам, принятое на заседании Оргбюро ЦК РКП(б) 24 января 1919 года)164.

С. 61

Часто управленцы не могут оправдать вводимые запреты. Поэтому, для эффективной их реализации устанавливаются жестокие меры наказания, призванные сеять страх у населения. Так, запрет расхищать колхозное имущество в СССР 30-х годов, был подкреплен санкцией в виде смертной казни, а при смягчающих обстоятельствах лишением свободы на срок не менее 10 лет (ст. 2 гл. 2 Постановления ЦИК и СНК «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности»)165.

Сталинское государство использовало ограничения свободы за совершение преступлений (реальных и мнимых) для использования почти бесплатной рабочей силы на самых тяжелых работах, в том числе, в мало обжитых районах страны. С помощью лиц лишенных свободы СССР решил основные проблемы индустриализации166. На всех крупных стройках страны использовался принудительный труд осужденных167.

Ограничения действуют не только при их реализации, но и через угрозу таковой. В религиозном обществе запреты подкрепляются угрозой божьего суда (Законы Ману)168.

Свобода действия управленцев обеспечивается неопределенностью ограничений налагаемых на членов общества. Например, ст. 2 Постановления о революционных трибуналах печати169 гласила: «К преступлениям и проступкам путем использования печати относятся всякие сообщения ложных или извращенных сведений о явлениях общественной жизни, поскольку они являются посягательством на права и интересы революционного народа».

Свобода в использовании ограничений в интересах управленцев обеспечивается через упрощение процессуального порядка наложения этих ограничений. Так, упрощенный порядок привлечения к ответственности за контрреволюционные деяния в период Гражданской войны в России в 1918-1921 году (Декрет СНК «Социалистическое отечество в опасности!»)170 позволил партийной элите большевистской партии удержать власть в своих руках, сломить сопротивление в обществе. Упрощение процессуального порядка привлечения к ответственности по делам о террористических организациях (Постановление ЦИК «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик от 1 декабря 1934 года»)171, позволил сталинской группировке полностью уничтожить всю оппозицию внутри правящей партии.

Управленческое меньшинство не может поддерживать власть только с помощью ограничений. Оно вынуждено применять такой способ правового регулирования как поощрение. Социальное регулирование, - пишет А.В. Малько - всегда осуществлялось с помощью таких ограничений и стимулов как «кнул» и «пряник»172. Как известно, заставить осла двигаться вперед можно без применения палки. Перед его носом привязывают морковку, и он сам тянется за ней и движется в нужном направлении. Даже зверей в цирке дрессируют преимущественно не с помощью палки, а с помощью подкормки.

161 Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства за 1917-1918 гг. № 65. Ст. 710.

162 И.З. Штейнберг: «Террор - это система...» // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 112.

163 Ежедневник ВЧК. 1918. № 1. С. 11.

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

165 СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 369.

166 Гулаг: его строители, обитатели, герои. М.: МОПЧ, 1999. С. 151.

167 Смыкалин А.С. Колонии и тюрьмы в Советской России. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. С. 123.

168 Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 42.

169 СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

170 Красная книга ВЧК. Т. 1, М.: Политиздат, 1989. С. 5.

171 СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 459.

172 Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 636.

Большевистское руководство, придя к власти, попыталось построить экономическую систему на одних ограничениях, подкрепляемых пропагандой, обещаниями «светлого будущего». Но к 1921 году стало ясно, что этого недостаточно и необходимо переходить к экономическим стимулам труда. Партийное руководство решило отменить продовольственную разверстку и ввел продовольственный налог, при котором крестьянину разрешалось использовать в своих интересах часть урожая, оставшуюся после

С. 62

уплаты налога (Резолюция X съезда РКП(б) от 15 марта 1921 года «О замене разверстки натуральным налогом»)¹⁷³. Это поощряло расширение запашки земли и рост производительности труда. Выгоду получал и крестьянин и государство в лице его руководителей.

Даже в сталинский период руководство страны не отказывалось от поощрения тех рабочих, которые показывали образцы трудового героизма. Поощрения применялись к лицам лишенным свободы (Приказ ОГПУ № 880 от 11 сентября 1932 года)¹⁷⁴.

В 60-х годах XX века партийное руководство СССР в целях роста производительности труда расширило применение поощрительных норм путем перевода предприятий на хозяйственный расчет (Постановление Пленума ЦК КПСС 1965 года «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства»)¹⁷⁵. Но дальнейшее движение по этому пути привело к краху всей бюрократической государственно-правовой системы в ее наиболее развитой форме.

Применение поощрения в интересах управленцев становится возможным, поскольку государство присваивает себе право распределения большей части произведенных в обществе благ. В условиях советского строя, когда почти вся сумма производимых обществом продуктов поступало в распоряжение партийно-государственного аппарата, удавалось экономически стимулировать труд массы населения с минимальными затратами. В этом заключается один из секретов «экономического чуда» политики индустриализации в СССР. С ростом потребностей населения пришлось понизить долю продукта, направляемого на расширение производства, и темпы экономического роста замедлились.

В тоталитарных системах создается всеохватывающая система поощрений выгодного управленцам поведения людей. В качестве стимула используются не только материальные блага. Партийно-государственный аппарат в СССР от имени народа раздавал звания народных артистов, народных художников. Часто эти звания получали те, кто талантливо прославлял власть партийной бюрократии и ее вождей. Система поощрений здесь трансформировалась в систему привилегий, которые распространялись на объем получаемых продуктов для потребления, жилье, отдых, образование, транспортные услуги. Естественно, большее количество привилегий получали сами управленцы и та часть общества, которая активно поддерживала власть партократии. Само продвижение по карьерной лестнице внутри управленческой иерархии было видом поощрения. Объемы поощрений-привилегий строго нормировались, что позволяло долгое время не допускать накопления благ управленцами и перерождения их в частных собственников.

В строе, где доминирует частная собственность и предпринимательство, человек сам обеспечивает себе средства для существования. При бюрократическом строе правовая система закрепляет такие отношения распределения, при которых человек все получает из рук управленцев. Создаются возможности для «приручения и дрессировки» людей, превращения их в послушных рабов. В фашистском государстве пытались вывести новую породу людей «чистокровных арийцев». В Советском государстве была поставлена задача, вывести «новую историческую общность людей - советский народ» (Преамбула Конституции СССР 1977 года)¹⁷⁶, который отличался бы преданностью коммунистической идеологии, послушностью аппарату партии, отсутствием

С. 63

стремления к свободе. Немаловажную роль в выведении такого человека играла всеохватывающая система правых поощрений.

3. Особенности применяемых приемов правового регулирования

Любая правовая система предполагает использование как нормативного, так и индивидуального приема правового регулирования. Бюрократические правовые системы имеют тенденцию к более широкому использованию индивидуального правового регулирования, основанного на общем дозволении, обращенном к должностным лицам и органам власти. Сужение применения нормативного регулирования связано с тем, что всякая норма сковывает свободу усмотрения управленца, мешает реализации его воли. В связи с этим, примечательны, слова В.И. Ленин, о том, что законность в революции не может не иметь своих «границ», что диктатура пролетариата есть власть, «не ограниченная законом»¹⁷⁷. Советская партократия интуитивно определяла свои интересы и, в связи с этим, поддерживала высказывания некоторых ученых, предлагавших постепенно заменять нормативное регулирование административными приказами¹⁷⁸.

Повсеместное обращение к такому виду индивидуального правового регулирования как правоприменение связано с тем, что управленцы не могут доверять членам общества непосредственно реализовать свои права и обязанности. Для сохранения своей власти они должны неусыпно осуществлять контроль за ними.

Вместе с тем, управление большой страной с многочисленным населением не может осуществляться без применения универсальных правил поведения, выраженных в нормах позитивного права. Чем значительней централизация власти, тем больше эта власть вынуждена применять нормативные приемы регулирования.

173 Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 206.

174 Смыкалин А.С. Колонии и тюрьмы в Советской России. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. С. 111.

175 КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 10. М.: Издательство политической литературы, 1986. С. 439-445.

176 Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерки истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987, с. 316.

177 Алексеев С.С. Правовое государство — судьба социализма. Научно-публицистический очерк. М.: Юридическая литература. 1988. С. 15.

178 Алексеев С.С. Правовое государство — судьба социализма. Научно-публицистический очерк. М.: Юридическая литература. 1988. С. 16.

Чем шире децентрализация управления страной и больше властных полномочий предоставлено чиновникам среднего и низшего звена, тем больше использование индивидуального регулирования.

4. Уровни правового регулирования

Осуществление правового регулирования, как нормативного, так и индивидуального, возможно на разных уровнях власти. Это может быть: (а) централизованное регулирование, осуществляемое высшими органами власти; (б) децентрализованное регулирование властных органов, осуществляемое в регионах, на местах; (в) саморегулирование (принятие уставов юридическими лицами, заключение договоров субъектами правоотношений, как нормативных, так и индивидуальных).

Устойчивость власти обособленных управленческих групп обеспечивает централизованная система правового регулирования общественных отношений. Она не позволяет усилиться конкуренции между различными управленческими группами. Именно эта конкуренция внутри правящей группы управленцев часто приводила их к потере власти над обществом. Борьба между управленческими элитами СССР и республик в начале 90-х годов XX века и децентрализация правового регулирования привела к краху советскую систему. Ослабленные во взаимной борьбе управленческие группы вынуждены были пойти на уступки обществу и закрепить в законодательстве широкие права и свободы человека и гражданина, демократические свободы.

Децентрализованное регулирование допускается в бюрократической правовой системе в границах, определенных выше стоящими органами, в той мере, в которой оно не посягает на власть этих органов.

Бюрократическая правовая система не совместима с повсеместным саморегулированием, которое может привести к усилению гражданского общества и превращению управленцев в группу подконтрольную этому обществу.

С. 64

В этом плане советская правовая система была более бюрократической, чем правовые системы Древневосточных деспотий, где государство не касалось внутренней жизни крестьянской общины. Хотя действующая в этих обществах мораль и религия без государственного вмешательства обеспечивала покорность массы населения правителю и его аппарату. В отличие от советского общества здесь действовали древние традиции власти управленцев над обществом.

5. Особенности применяемых методов правового регулирования

В данной статье внимание будет обращено на два метода правового регулирования: административно-правовой (авторитарный, субординации, подчинения, централизованный, императивный) и гражданско-правовой (автономный, координации, равноправия, децентрализованный)¹⁷⁹.

В бюрократических правовых системах преимущественно используется административно-правовой метод регулирования общественных отношений. Доминирующим здесь является централизованное нормативное и индивидуальное правовое регулирование. Децентрализованное регулирование сведено к минимуму. Большая часть связей урегулирована на основе власти и подчинения. Государство (правящая партия), его органы, должностные лица в этих отношениях наделены широкими правами. Население несет преимущественно обязанности. Нормы, регулирующие эти отношения, носят в основном императивный характер. Реализация прав и обязанностей населением осуществляется при наличии правоприменительного акта.

Юридическое равенство производителей продукта, продавцов и покупателей, свобода договора между ними в бюрократической системе заменяется, как в советской правовой системе, властным планированием государства всей экономической деятельности общества, командами производителю что производить, кому поставлять, по какой цене. Другого и не может быть в условиях господства государственной собственности на основные средства производства.

Ни какой свободы и равенства не допускается в политической сфере. Все отношения строго иерархизированы и каждый выполняет строго определенные ему функции. Приказ вышестоящей структуры или лица обязателен для нижестоящих. Модель Советов СССР фактически исключала местное самоуправление.

Жесткое государственное регулирование поддерживается в информационной сфере, в области образования. Даже вступление в брак связано с государственной регистрацией. Люди находятся под постоянным контролем государственных (партийных) органов.

Крайние формы такой метод регулирования приобрел в Советском государстве в период «военного коммунизма и при сталинизме. Введение принудительного труда и распределения всех продуктов потребления по карточкам ставил все население страны в зависимость от воли чиновников, распределявших эти продукты.

Даже в Древневосточных деспотиях применение административно-правового метода не было столь всеохватывающим.

6. Особенности применяемых типов правового регулирования

В данной работе, в соответствии со сложившимися традициями¹⁸⁰, выделяется два противоположных типа правового регулирования: разрешительный и общедозволительный. С.С. Алексеев отмечал, что тип правового регулирования показывает «на

С. 65

чем построено регулирование». Очевидно, - писал он, - что в этом выражается классовая природа права¹⁸¹.

179 Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2.М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 440; Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М.: Издательская группа ИНФРА. М - НОРМА, 1997. С. 261.

180 Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М.: Издательская группа ИНФРА. М - НОРМА, 1997. С. 263-264.

181 Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989. С. 104-105.

Общие дозволения для членов общества и его институтов, конечно, не совместимы с сохранением власти обособленных управленческих групп. Поэтому бюрократические правовые системы строятся на применении разрешительного типа правового регулирования к поведению членов общества. Это выражается в формуле: «Все, что прямо не разрешено государством, его органами и должностными лицами является запрещенной для членов общества деятельностью».

Разрешительный тип правового регулирования действует в экономике. Он применялся при регистрации предприятий в российском праве до революции 1917 года. Советское право зарегулировало всю экономическую деятельность с помощью принимаемых планов развития народного хозяйства. Применение разрешительного типа правового регулирования в обществе не позволило советской стране выиграть соревнование с капитализмом, который, в его либеральной модели, приветствует инициативу в сфере экономики.

Управленцы ставят под строгий контроль всю политическую жизнь общества, ибо всякая самостоятельность в обществе угрожает власти бюрократии. Разрешительный механизм действует при образовании общественных организаций, при проведении собраний, уличных шествий, митингов¹⁸².

Разрешительный тип регулирования применяется управленцами в сфере производства идей и распространения их в обществе. Он осуществляется через закрепление правил предварительной цензуры публикаций печатных изданий, через принятие программ учебных курсов для школ и вузов, обязательный контроль за преподаванием и запрет принимать на работу не благонадежных учителей и преподавателей.

«На протяжении десятилетий, - отмечает профессор Бабаев В.К., - советское право было средством осуществления партийной политики и идеологии, жесткого регулирования экономики, гасившего всякую хозяйственную самостоятельность, средством тоталитарного вмешательства во все сферы социальной и даже личной жизни»¹⁸³.

Действие разрешительного типа правового регулирования обеспечивается применением аналогии закона и права при привлечении лиц к юридической ответственности. Аналогия закона была закреплена в ст. 10 Уголовного кодекса РСФСР 1922 года¹⁸⁴.

Применение данного типа правового регулирования позволяет экономить правовые запреты. Нет необходимости перечислять их в законе. Наличие их, при отсутствии прямого разрешения, подразумевается само собой. Это имеет и пропагандистские выгоды. Законодательные акты СССР сплошь состояли из перечисления прав. Запреты в них фиксировались редко. Например, советское законодательство (ст. 38 Закона СССР от 6 июля 1978 года «О выборах в Верховный Совет СССР»)¹⁸⁵ не запрещало выдвижения двух и более кандидатов в депутаты на выборах в органы власти, но и не разрешало этого. Запрет, такого рода инициатив логически вытекал из отсутствия разрешения.

Общие нормы законов могут закреплять общедозволительный тип регулирования поведения граждан в каких-то сферах. С помощью подзаконных актов и административных обычаев общее дозволение подменяется разрешением действовать в очень узких рамках, установленных чиновником.

С. 66

При регулировании деятельности аппарата управления обществом в бюрократических правовых системах применяется преимущественно общедозволительный тип регулирования. Это означает, что должностное лицо или государственный орган может делать все, что ему прямо не запрещено. Как уже отмечалось, чем выше должность занимает человек, тем больше свободы действий он имеет. Очень часто перед государственным органом или должностным лицом ставится цель. Как он будет ее достигать - не имеет значения. Исходя из этого, законностью и правопорядком может считаться произвол управленцев. Так, произвол партийной и советской бюрократии в период Гражданской войны в России первой четверти XX века, основанный на общедозволительном типе регулирования в документах обозначался как революционная законность и правопорядок¹⁸⁶.

Выявление особенностей правового регулирования бюрократических правовых систем позволяет более полно понять историю развития позитивного права России. В годы советской власти было создано много мифов, которые должны были оправдывать власть коммунистической партийной элиты. Юристам теоретикам придется приложить не мало сил и энергии для развеивания этих мифов и выяснения истинной картины правовой жизни.

Построение модели бюрократической правовой системы позволяет оценивать ход правовых реформ современной России, степень продвижения ее по пути демократизации и построения правового государства.

182 Дарков А.А. Из истории правового регулирования конституционно-правового статуса общественных объединений // История государства и права. 2002. № 1. С. 28-37.

183 Теория государства и права: Учебник. Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 1999. С. 219.

184 СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

185 Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 441.

186 Красная книга ВЧК. Т. 1. М.: Политиздат, 1989. С. 12-13.

7. СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Выступление на конференции в С. Петербурге 8 декабря 2007 г.

Административной автор называет правовую систему, обеспечивающую господство обособленных от общества групп управленцев, составляющих государственный аппарат (1). Ее противоположностью является частнособственническая правовая система, где нормы права, в первую очередь конституционного, делают государственных управленцев подконтрольными иным группам общества. Это обеспечивает порядок, при котором должностные лица реализуют в своей деятельности не свои, а общественные интересы (интересы групп частных собственников).

Административная правовая система возникает в административном обществе, где население находится в экономической, политической и духовной зависимости от класса управленцев, входящих в аппарат административного государства. В отечественной теории государства и права почти всеми признается мысль, что «в основе правового статуса лежит фактический социальный статус, т.е. реальное положение человека в данной системе общественных отношений» (2).

Не человек, а должностное лицо в административной правовой системе является ключевым субъектом права. Для существования должностных лиц, реализации их интересов, в первую очередь, существует эта правовая система. Закрепление в праве их господствующего положения означает наличие у них большего набора прав и свобод, чем у иных субъектов права и меньшего объема обязанностей. Очень часто в административной правовой системе полноправными субъектами являются только управленцы. Иные группы населения дискриминируются, а в некоторых случаях даже выступают в качестве объектов права, по поводу которых возникают отношения между управленцами.

Конечно, сама группа должностных лиц всегда иерархизирована. Кроме общего правового статуса должностных лиц следует выделять специальный правовой статус их групп. Неограниченными (часто абсолютными) правами в административных обществах обладает глава государства. Объем прав должностных лиц уменьшается по мере понижения лица на должностной лестнице. В административных обществах разного вида привилегированное положение могут занимать военные или гражданские должностные лица, светские или церковные (партийные) служащие, выходцы из аристократии или плебеев. В соответствии с принципом иерархии в административном государстве между чиновниками делятся все блага: материальные, социальные, статусные.

Обособление управленцев от общества все же не позволяет им полностью игнорировать мнение этого общества о себе. В связи с этим реальное правовое положение должностных лиц скрывается и искажается с помощью декларативных норм официального позитивного права. При анализе правового статуса должностных лиц в административной правовой системе надо выделять (а) их официальный правовой статус вытекающий из декларируемых государством норм, призванных создать позитивный имидж управленцев и (б) реальный правовой статус создаваемый реально действующими в обществе нормами позитивного права. Последний скрывается от глаз юриста-позитивиста, который не желает знать ни чего кроме норм законодательства. Официальный правовой статус должностных лиц только отчасти соответствует его реальному правовому статусу (реальным возможностям). Наличие формального и фактического правового статуса, которые резко отличаются по своему содержанию, сегодня признают даже представители самого административного государства (3).

В административной правовой системе действует механизм нейтрализации тех норм, которые не отражают интересы управленцев (4). В частности, государство, находящееся под контролем его должностных лиц (административное государство) по их усмотрению выборочно предоставляет гарантии реализации норм права, превращая некоторые из них в мертвые. Одновременно, оно подавляет общественные силы, способные поддержать нормы, ограничивающие свободу усмотрения должностных лиц. Реальный правовой статус должностных лиц часто определяется нормами права, которые не подлежат широкой огласке (иногда секретными), может быть не прописанными в законодательстве, но гарантированными силой административного государства. В административной правовой системе вся правовая и иная жизнь связана с административным государством, находящимся в руках его должностных лиц. От их воли зависит, будет декларируемая норма действовать или останется на бумаге.

Официально декларируемые нормы позитивного права часто указывают на большой перечень обязанностей, которые непосильным грузом лежат на высших должностных лицах в государстве. Но в силу отсутствия юридической ответственности за исполнение перечисленных обязанностей, в реальности они превращаются в права должностных лиц, которые они используют или не используют по собственному усмотрению. Наоборот, неограниченные права народа, который может даже объявляться в конституционном акте сувереном, не подкрепленные гарантиями их реализации, превращаются в пустой звук. Они ни чуть не ограничивают суверенитет главы государства, имеющий место в реальности, например, на основании сложившегося древнего правового обычая.

В законодательстве может декларироваться повышенная юридическая ответственности должностных лиц за исполнение возложенных на них обязанностей. Анализ реальных правоотношений указывает, что декларируемая ответственность за посяательства на права населения либо отсутствует вообще, либо размеры наказаний гораздо ниже, чем для рядовых членов общества. Кроме того, создается система, затрудняющая привлечение должностных лиц к ответственности. В административном обществе суд является частью администрации (даже если декларируется его отделение), обвинение имеет право поддерживать только само государство в лице его должностных лиц. Таким образом, ответственность должностного лица существует только перед корпорацией управленцев, но не перед обществом.

Необходимо обратить внимание, на то, что юридическая ответственность должностных лиц в административных правовых системах действительно более высокая, чем у других групп населения, если речь идет об их посяательствах на интересы корпорации управленцев, административный строй или они нарушают верность правителю. Так, в сталинский период должностные лица высокого ранга, подозреваемые в нелояльности правителю,

как правило, расстреливались, а не использовались в качестве рабов в промышленности и на стройках как простолюдины.

Качественной особенностью административных правовых систем является фактическая привилегированность должностных лиц, отсутствие равенства рядовых членов общества и должностных лиц перед законом и судом. Должностные лица подпадают здесь под общедозволительный тип регулирования. Они могут делать все, что им прямо не запрещает их руководитель. Население, наоборот, подпадает под действие разрешительного типа регулирования. Оно может делать только то, что ему разрешают должностные лица. Если нет разрешения на реализацию даже декларированного в законе права, то оно не может быть использовано. Широта свободы усмотрения должностного лица зависит от его положения в иерархической пирамиде государственной власти. Она увеличивается по мере поднятия человека к вершине пирамиды и уменьшается в нижней ее части.

Права должностных лиц в административных правовых системах охраняются более строго, чем права других групп населения.

Сокращение реального правового статуса должностных лиц легко производить, поскольку чаще всего они действуют не от себя лично, а якобы представляют другие субъекты права: Бога, народ, государство, органы власти. Официальное право создает видимость представительства этих субъектов должностными лицами, а нормы реального права устраняют его в действительности. Как правило, должностные лица скрывают наличие каких-либо собственных законных интересов, выдают свои интересы за интересы народа или государства.

Манипуляция с правовым статусом должностных лиц связана с противоречиями в системе норм официального и реального позитивного права. Создание позитивного имиджа правового статуса должностных лиц обычно осуществляется через конституцию, иные общие законы. Реальный правовой статус закрепляется в подзаконных правовых актах, часто секретных, административных прецедентах, религиозных и политических доктринах, правовых обычаях (5). Нейтрализация декларируемых конституционных норм приводит к возникновению мнимого конституционализма (6), где только создается видимость ограничения произвола должностных лиц, а фактически их правовой статус позволяет им действовать на основе собственного усмотрения. Официально декларируемые нормы права создают такой феномен как ложный правовой статус различных субъектов. Создается видимость полноправия народа, наличия широкого набора прав и свобод человека и гражданина, зависимость положения от общества должностных лиц.

Приобретение статуса должностного лица в административных социальных системах не связано с волей общества. Аппарат государства здесь саморазвивается и самонаполняется. Чаще всего человек приобретает должность в связи со своим происхождением из сословия управленцев (например, дворянства в царской России). Наиболее полно право на занятие строго определенной должности в государственном аппарате в соответствии со своим происхождением было закреплено посредством принципа местничества в России в XVI – XVII вв. На низшие должности набираются люди из других групп общества на основе отбора, который производят опытные должностные лица. Осуществляется проверка преданности человека принципам административного общества и государства. Должностное лицо, вступающее в конфликт с административным государством и его властными представителями, вытесняется из аппарата управления. В отличие от административных систем, в буржуазном обществе класс частных собственников формирует из своего состава слой политиков, который, действуя в интересах общества собственников, осуществляет подбор кадровой бюрократии, поддерживает контроль за ее деятельностью. Должностные лица вынуждены защищать интересы капитала, а не свои собственные.

Возможность приобретения статуса должностного лица связана со степенью открытости корпорации управленцев. Так, в России, в начале XVIII в. корпорация служилых дворян была достаточно открытой. В этот период в нее пришло много простолюдинов. Но постепенно она закрывалась, и статус должностных лиц высшего и среднего ранга можно было получить преимущественно по наследству. Хотя исключения из этого правила встречались. Корпорация коммунистической бюрократии в СССР так же шла по этому пути. Вначале она была открытой для людей из разных групп общества. Главное, чтобы человек был бесконечно предан принципам административной социальной системы. Но постепенно в ней начала вводиться наследственность замещения государственных должностей (7).

В административных системах, работающих не на общество, а на самих управленцев внутри управленческого аппарата всегда создаются клики на основе родственных, местных, национальных, дружеских связей. При приобретении статуса должностного лица, принадлежность к той или иной клике, группе людей является главным фактором. Профессиональные знания и навыки, способности человека отходят на второй план.

В административных социальных и правовых системах особое разделение должностных лиц на политиков и карьерную бюрократию. Если в буржуазной системе политические должности занимают на основе выборов, то в административной системе выборы либо вообще отсутствуют или они имитируются. Фактически результаты выборов предпрешены заранее должностными лицами, так как они проводятся под их жестким контролем, который не позволяет проникнуть на выборные должности посторонним. Здесь политиками называют лиц, решающих важнейшие вопросы общественной и государственной жизни. Но все они, включая главу государства, выходцы из класса бюрократии, обособленные от общества.

Из сказанного следует, правовой статус должностных лиц в административной правовой системе кардинально отличается от их правового статуса в частнособственнической системе. Он является одним из ключевых признаков, на основании которого выделяется особый тип административной правовой системы.

1. Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005.
2. Теория государства и права. Курс лекций /Под ред. Н.И. Магузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 231.
3. Басик В.П. Эволюция правового статуса личности в российской науке // Правоведение. 2005. № 1. С. 30.
4. Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М., 2004. С. 96 – 106.
5. Денисов С.А. Влияние обособленных управленческих групп на форму позитивного права // Истоки и источники права. Очерки. С-Пб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 223-248.
6. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.
7. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело. 2000. С. 308.

8. НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ МИРОВОГО ПРОЦЕССА ПЕРЕХОДА ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ К ЧАСТНОСОБСТВЕННОСТНОЙ

// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

Статья на конференцию в Академию государственной службы РФ Екатеринбург. Май 2007.

Используя метод дихотомии, автор разделяет правовые системы мира на (а) административные (или бюрократические) и (б) частнособственнические.

Административные правовые системы обеспечивают экономическую, политическую и идеологическую власть обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат государства¹⁸⁷. Частнособственнические системы, в соответствии с их названием реализуют интересы разных групп частных собственников.

Диалектико-материалистический подход позволяет увидеть связи правовой системы с политической и социально-экономической системой общества. В частности административная правовая система опирается на административное (или бюрократическое) государство¹⁸⁸ и возникает в административном обществе¹⁸⁹. Изменения в социальном составе общества, в его потребностях требуют трансформации правовой системы.

Мировая практика последних двух столетий показала, что частнособственнические правовые системы, возникшие на Западе, создают более благоприятные условия для развития стран (в первую очередь экономического), в которых они действуют. Общества с административными правовыми системами отстают в своем развитии.

В XX веке в ряде стран мира (СССР, Китай) были созданы супер административные правовые системы, которые отличались от традиционных, с древних времен существовавших в странах Востока тем, что господствующие в них обособленные управленческие группы получили монопольное право распоряжаться всеми общественными ресурсами. Право частной собственности и право на предпринимательство были полностью устранены. Государство и его органы монополично действовали в сфере имущественных правоотношений. Гражданское право было почти полностью вытеснено административным, частью которого стало хозяйственное право. Население лишалось всех политических прав. Под прикрытием норм публичного права бюрократия создала тоталитарную общественную систему. Государство и партеобразное объединение чиновников получало возможность манипулировать сознанием масс. Всякое инакомыслие запрещалось, а носители его преследовались в уголовном порядке. Это позволило мобилизовать общество на решение ряда экономических и военных задач. Но в целом, созданная социальная система не смогла длительное время оставаться конкурентоспособной. Ее функционирование требовало слишком больших жертв (материальных, человеческих, духовных).

Обособленные управленческие группы, создавшие супер административные социальные системы в XX веке не могли откровенно декларировать в писаном праве свое политическое господство. Они октроировали конституционные акты, в которых имитировалась демократия, республика, федерализм, реализация идеалов социализма (например, Конституция СССР 1936 г.). Созданная правовая система отличалась полинормативизмом. Для того, чтобы декларируемые права и свободы не работали, создавался механизм блокирования их действия, состоящий из социальных, экономических, политических, идеологических и правовых элементов¹⁹⁰.

Частнособственническая правовая система оказалась более конкурентоспособной, поскольку основывалась не на принуждении, а на экономических и идеологических стимулах. Она сумела дать широкий простор инициативе масс посредством гарантий права частной собственности и права на предпринимательство. Эгоизм людей был направлен на реализацию общих интересов посредством поддержания рыночных отношений, не допущения монополизации благ в руках немногих. Государственная бюрократия была превращена в послушный инструмент общества с помощью норм конституционного права, закрепляющих правовое государство, демократический политический режим, республиканскую форму правления, разделение властей, федерализм в государствах с большой территорией и право на местное самоуправление, верховенство прав и свобод человека во всех сферах общественной и личной жизни.

¹⁸⁷ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург. 2005.

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // «Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106-116

¹⁹⁰ 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; Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

Управленческие элиты большинства стран мира осознали, что без введения хотя бы элементов частнособственнических правовых систем управляемые ими страны выжить не смогут. Им грозит окончательная потеря власти. Вследствие этого, например, руководство СССР и Китая отказалось от использования супер административных правовых систем в конце XX в.. Законы этих стран предоставили населению ограниченные права на предпринимательство, право частной собственности. Нормы конституционного права России обеспечили появление в стране некоторых элементов демократии, республики и федерализма.

Социальная общность предпринимателей все более решительно отстаивает свои права во всем мире. Это связывается с расширением действия норм гражданского права, заменой норм государственного права нормами конституционного права, ограничивающими власть бюрократии.

Вместе с тем, обособленные управленческие группы не намерены терять свое господство¹⁹¹. Наряду с декларациями писаного права в странах, где длительное время существовали административные социальные системы, действуют правовые обычаи, административные прецеденты, политические и религиозные доктрины, которые помогают управленцам сохранять свое доминирующее положение в обществе. Нормы гражданского права ограничиваются в своем действии нормами административного права.

На переходном этапе возникает конфликт одновременно существующих норм из административной и частнособственнической модели правовых систем. Государственная бюрократия систематически нарушает нормы, закрепляющие интересы гражданского общества (нормы закрепляющие политические права и свободы), частных собственников (закрепление права частной собственности, права на предпринимательство), создает административные барьеры для их реализации¹⁹². Представители гражданского общества, предприниматели систематически нарушают нормы, обеспечивающие господство бюрократии: нарушают нормы, ограничивающие использования своих политических прав и свобод (проведение неразрешенных массовых мероприятий, создание неразрешенных политических организаций), уклоняются от уплаты налогов, уводят свой бизнес в тень¹⁹³. На этом этапе развития правовой системы актуальным становится противопоставление официального позитивного права, в основном существующего в виде законов и подзаконных актов, естественному праву, как идеалу гражданского общества. Опираясь на эти идеалы члены общества критикуют существующее позитивное право, пытаются навязывать государственной бюрократии новые нормы или оправдывать нарушение законов, отражающих интересы бюрократии. Правовое государство выступает здесь одним из идеалов и противопоставляется полицейскому государству, опирающемуся на не правовые (не соответствующим идеалам естественного права) законы.

Процесс перехода от административной правовой системы к частнособственнической сопровождается этапами контрреформ¹⁹⁴. Обособленные управленческие группы используют консервативные настроения масс, конфликты, которые возникают между предпринимателями и наемными рабочими. Опираясь на патерналистские, вождистские и великодержанные настроения масс управленцы восстанавливают действие норм, поддерживающих авторитарный режим, монархическую форму правления и централизм. Право частной собственности и право на предпринимательство ограничивается под предлогом необходимости защиты интересов наемных рабочих и потребителей. Управленцы выступают от имени государства. Свои интересы они реализуют за счет того, что нормы публичного права получают преимущество над нормами частного права, административно-правовой метод регулирования вытесняет гражданско-правовой¹⁹⁵. Произвол управленцев обеспечивается действием общедозволительного типа правового регулирования их поведения. Жизнь общества, наоборот, подпадает под действие разрешительного типа правового регулирования. Контрреформы в ряде стран мира проводятся с помощью опоры на мусульманскую религию. Консерваторы требуют возврата к Средневековому теократическому государству, опирающемуся на религиозные нормы.

Сохранить свою власть обособленным управленческим группам позволяет союз с представителями крупного капитала. Это выражается в предоставлении крупным компаниям правовых льгот и привилегий.

¹⁹¹ Денисов С.А. Бюрократические черты российского права на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.

¹⁹² Денисов С.А. Типичные правонарушающие состояния в сфере регулирования конституционного права // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ. Материалы VII международной научно-практической конференции. Ч. 1. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 310 – 316.

¹⁹³ Денисов С.А. Правонарушения как путь движения к новому строю // Теневая экономика как угроза национальной безопасности: Материалы к Всероссийской научно-практической конференции. Казань: Изд-во «Таглитмат» Института экономики, управления и права (г. Казань), 2006. С. 23-27

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ 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.

Антимонопольное законодательство имеет декларативный характер и применяется только в отношении тех лиц, которые выходят из под опеки бюрократии и пытаются поддерживать оппозицию.

Современный этап контрреформ в мире связывается с ростом цен на энергоносители (в первую очередь нефть и газ) и на иные природные богатства. Если феодалы поддерживали свою власть опираясь на земельную ренту, то бюрократия современных государств властвует за счет присвоения природной ренты, получаемой от продажи полезных ископаемых своей страны за рубеж. Право, в административных обществах закрепляет присвоение природной ренты государством, от имени которого выступает бюрократия. Начало 80-х гг. XX в. ознаменовалось замедлением развития мировой экономики. Цена на природное сырье упали, а вместе с этим обанкротились административные государства существовавшие под социалистическими лозунгами. В начале XXI в. мировая экономика вышла на этап быстрого и устойчивого развития. Размеры природной ренты увеличились в разы. Бюрократия всех административных стран почувствовала силу и стала возвращать утраченные завоевания. Она стала пренебрегать нормами международного права, процесс интеграции правовых систем различных государств затормозился. В качестве высшей ценности опять стал выдвигаться принцип суверенитета государства за которым прячется господство национальной бюрократии. Бюрократия и ее сторонники вновь заговорили об отсутствии универсальных прав и свобод человека, выдвинули принцип учета специфики правовой культуры отдельных стран.

Переходу к частнособственнической системе мешает то, что общество, которое веками находилось под гнетом обособленных управленческих групп не может быстро перейти к самоуправлению. Оно не стремится к свободе, не умеет выявлять свои общие интересы и выражать их в виде правовых доктрин (идей естественного права). Оно пассивно и не участвует в правотворческом процессе. Не развитое гражданское общество не может создать демократические политические и гражданские институты (политические партии, независимые от государства средства массовой информации, систему самоуправляющихся образовательных учреждений).

По некоторым признакам «третья волна» демократизации в мире потеряла свою силу и наблюдается ее отступление. Административная государственно-правовая система вновь показала свою способность к регенерации. Очевидно, что переход от одной правовой системы к другой займет несколько десятилетий. Обособленные управленческие группы отдельных стран, ссылаясь на особые культурные традиции, на антизападнические настроения масс будут по мере возможности мешать процессам трансформации. Но их деятельность вступает в противоречие с объективными потребностями развития общества. Поэтому, вслед за краткими периодами контрреформ будут набегать новые волны либеральных и демократических преобразований, которые, в конце концов, оставят административную правовую систему истории.

Общая теория государства и права должна помочь мировому сообществу увидеть объективные закономерности развития правовых систем.

9. Регенерация административных государственно-правовых систем

// Государство, право, управление – 2007. Материалы VII-й Всероссийской научно-практической конференции. Ч. I и II. М.: ГУУ, 2007. С. 171 – 175.

С. 171

Административной автор называет государственно-правовую систему обеспечивающую господство над обществом обособленных от него управленческих групп, составляющих государственный аппарат. Это господство осуществляется с помощью закрепления государственной собственности на основные средства производства, redistribution в сфере распределения производимого обществом продукта, не демократического характера государства и навязывания государственной идеологии (религии), оправдывающей власть управленцев. Административный тип государственно-правовой системы является противоположностью частнособственнического государства и права, которые ставят государственную бюрократию под контроль владельцев частной собственности (гражданского общества)¹⁹⁶.

Рассматриваемый тип государственно-правовой системы очень живуч. Он способен к регенерации, т.е. восстановлению после его уничтожения как целого из отдельных фрагментов. Как птица Феникс, он может восстановиться из пепла. Пример такой регенерации административной системы показала **Россия**. События 1917 г. казалось полностью уничтожили административное государство и право самодержавия. Были уничтожены не только государственно-правовые институты, но и конкретные лица: дворяне, царская семья. Но уже к середине 30-х гг. XX в. миру предстала новая модель административной государственно-правовой системы, еще более прочная и

С. 172

мощная, чем та, что была повергнута в прах. Новый класс управленцев, сформированный из рабочих и крестьян, полностью уничтожил класс частных собственников, который являлся его главным конкурентом в борьбе за власть над обществом. Новая бюрократия с помощью государственной собственности полностью подчинила себе все материальные ресурсы страны. Частным лицам оставили только право личной собственности на предметы потребления. Такой уровень огосударствления экономики мир знал только в Древних Шумерах и Древнем Египте¹⁹⁷. Население было поставлено в полную зависимость от государственной бюрократии, получая от нее два раза в месяц паек на поддержания уровня своих способностей к труду. Независимых от государства лиц не осталось. Сформировавшаяся масса населения не могла воспользоваться своими политическими правами, которые были декларированы в законах. Политическая полиция уничтожала всех, кто подозревался в нелояльности к правящему классу бюрократии и вождю. Вместо старой корпорации дворянской бюрократии здесь была создана более совершенная организация – коммунистическая квазипартия. Новая модель самодержавия оказалась гораздо прочнее старой и с победой вышла из испытаний Второй мировой войны.

Другой пример регенерации административной государственно-правовой системы дала **фашистская Германия**. Здесь после достаточно длительного существования буржуазного государства и права была восстановлена административная система власти. Класс управленцев в Германии не стал полностью устранять частную собственность и рыночный обмен. Он лишь поставил предпринимательскую деятельность под свой жесткий контроль¹⁹⁸. Восстановлена была политическая власть обособленных управленческих групп над обществом и их идеологическое господство. По аналогии с советской системой, бюрократия была объединена в партеобразную организацию – Национал-социалистическую рабочую партию Германии.

Возрождение административной государственно-правовой системы после ее полного распада можно наблюдать в истории **Китая**. В 207 г. до н.э. в результате крестьянского восстания династии Цинь была свергнута. Но через пять лет императором был провозглашен глава восставших крестьян Лю Бан, который ранее был сельским старостой. Он основал новую династию Хань. Власть класса управленцев в результате этой перемены только укрепилась, за счет ограничения власти землевладельцев¹⁹⁹.

Очевидно, самым свежим примером регенерации административно-правовой системы в мире будет являться **современная Россия**. Антибюрократическая революция здесь была не глубокой. Не произошло даже смены элиты. Часть прежней бюрократии осталось у власти, изменив только свое классовое положение. К своим должностям она добавила права частных собственников на приватизированные предприятия. Возникли отношения номенклатурного капитализма. Существующее законодательство не в состоянии защитить частного собственника от произвола бюрократии. Право частной собственности должно подкрепляться санкцией государственной бюрократии. В России не принято закона о национализации, но это не мешает правящей бюрократической элите осуществлять огосударствление предприятий, которые связаны с получением природной ренты при добыче

С. 173

полезных ископаемых и их продаже за рубеж. Принятая в 1993 г. Конституция России позволяет восстановить единоличное правление в стране, а через него поддерживать политическую власть государственной

¹⁹⁶ Более подробно об административной правовой системе и административном государстве смотрите: Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005; Денисов С.А. Бюрократизация правовой системы // Правоведение. 2006. № 5. С. 41 – 52; 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.

¹⁹⁷ Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1: Учебник по специальности «История». М.: Высшая школа, 1998. С. 102-104.

¹⁹⁸ Работяжев Н.В., Соловьев Э.Г. Феномен тоталитаризма: политическая теория и исторические метаморфозы. М.: Наука, 2005. С. 133.

¹⁹⁹ Васильев Л.С. История Востока: В 2 т. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 210, 338-339.

бюрократии. Последняя уже взяла под свой контроль представительные органы власти и постепенно устраняет независимость суда от администрации. Законодательство не мешает созданию партеобразного объединения бюрократии, которое должно заменить КПСС²⁰⁰.

Обобщение перечисленных фактов позволяет выяснить причины и условия живучести административно-правовых систем, способности их к регенерации.

Анализ истории показывает, что действующие административные государственно-правовые системы защищаются самим господствующим классом управленцев. Но в ходе их крушения этот класс может уничтожаться физически. Оказывается, что питательной средой для восстановления власти государственной бюрократии является **неимущая масса населения**, которая не в состоянии защищать свои права самостоятельно и нуждается в опекуне и защитнике. Эта масса проникнута верой в приход «добротого царя», «героя-освободителя». Недовольство старым правителем приводит массы в возбуждение, толкает их на революцию. Но, свергнув правящую группу, толпа тут же начинает искать себе нового вождя-заступника. Она вполне удовлетворяется уничтожением прежней династии правителей, прежнего класса чиновников и сама участвует в формировании нового класса государственных управленцев. Революционная активность сменяется политической апатией. На этих свойствах масс основана новая модификация административной государственно-правовой системы, опирающейся не только на бюрократию, но и на управляемую толпу.

Неимущее население **не доверяет классу частных собственников**, который оно рассматривает как своих эксплуататоров. Защиту от него оно ищет у государства, которое становится его господином. Поскольку восстановление административного государства и правовой системы в России после 1917 г. носит явный антибуржуазный характер, то не трудно проводить его под лозунгом построения пролетарского или народного государства и права²⁰¹. Бюрократия умело скрывает свое властное положение, используя идеологию марксизма, которая не выделяет управленцев в качестве самостоятельного класса. В восстановлении административного государства в России начала XXI в. правящая группа эффективно использовала лозунг борьбы с олигархами²⁰². В рамках антиолигархической кампании бюрократические элиты восстановили свой контроль над основными средствами массовой информации, произвели огосударствление секторов экономики, дающих наибольшую природную ренту, запугали ту часть крупных собственников, которая помогала демократической оппозиции.

Революционные события, в ходе которых устраняется старое государство, обычно сопровождаются хаосом, ростом преступности в стране. Новая бюрократия приходит под лозунгом **наведения порядка** и поддерживается массой, не способной к самоорганизации. Под предлогом борьбы с падением нравов административное государство легко

С. 174

восстанавливает цензуру, ликвидирует свободу средств массовой информации. В рамках борьбы с терроризмом бюрократические элиты России в начале XXI в. ввели фактическую назначаемость глав регионов Президентом РФ. Это позволило восстановить строгую иерархичность внутри класса государственной бюрократии и устранить конкуренцию, порождавшую демократическую оппозицию и плюрализм мнений.

К. Маркс хорошо показал, что именно масса парцельного крестьянства проголосовала на выборах президента Франции за Луи Бонапарта, а затем поддержала его государственный переворот и восстановление империи и монархии²⁰³. Исследователи отмечают, что возникновение тоталитарных административных государств в России, Италии и Германии связано с активной ролью масс неимущего населения. Они поддерживают установление вождистских режимов, которые основаны на господстве новой бюрократии.

Л.С. Васильев доказывает, что в истории стран Востока было несколько повторяющихся циклов развития, в ходе которых административное государство и правовая система приобретали некоторые частнособственнические свойства. Это было связано с приватизацией земли и ослаблением власти государственной бюрократии. Землевладельцы усиливали эксплуатацию крестьян. Последние поднимали восстание и восстанавливали административный характер государства²⁰⁴.

Административная государственно-правовая система будет восстанавливаться из руин до тех пор, пока история человечества не доказала ее **экономическую несостоятельность**. Административное государство и правовая система до сих пор дают народам надежду на осуществления скоротого процесса экономической модернизации. Пример индустриализации в СССР соблазнил народы многих стран Азии и Африки, которые от традиционной административной системы, опирающейся на аристократические управленческие элиты, перешли к новой модели административного государства и права, опирающихся на

²⁰⁰ Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106-116.

²⁰¹ Керимов Д.А. Демократия развитого социализма. М.: Изд-во политической литературы, 1980. С. 35.

²⁰² Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 92.

²⁰³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд-е 2-е. Т. 8. С. 208.

²⁰⁴ Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1: Учебник по специальности «История». М.: Высшая школа, 1998. С. 227-230.

военных, интеллигенцию, выходцев из низших слоев общества (государства, которые пошли по так называемому социалистическому пути развития).

Большое значение для возрождения в новой форме административного государства и правовой системы играет **идеология**, оправдывающая власть управленческого класса. Новые управленческие элиты берут власть и восстанавливают административное государство, используя обещания построить общество нового типа, где будет торжествовать равенство, а государство позаботится об опекаемом населении. Эти обещания являются модификацией старых идей административного общества: этатизма, вождизма, патернализма.

По мере возможности восстановление административного государства может опираться на идеи «славного прошлого». Так, в Германии административное нацистское государство возникло под лозунгом основания третьего рейха, т.е. как продолжение прежних имперских традиций. В СССР, наоборот старались сделать видимость отказа от старого наследия, постоянно противопоставляли советское административное государство и административное государство царского периода. Ленинизм оказался хорошей теоретической базой для уничтожения ростков буржуазного общества и

с. 175

государства в развивающихся странах и реванша класса управленцев. Он революционен по своей тактике, но консервативен по целям.

Хорошей основой для восстановления мощного административного государства является **имперская идея**, которая успешно использовалась в 30-е гг. в Германии и в современной России.

История возрождения в новой форме старого административного государства в XX в. показывает, что успешная смена одного управленческого класса другим происходит при условии, что в недрах старого общества возникает **сплоченная группа революционеров**, объединенных в военизированную партию с жесткой дисциплиной. Такой организации легче перехватить власть у старой администрации и быстро восстановить мощное государство. Партийная элита занимает все высшие должности в государственном аппарате и в ходе борьбы за власть (революционных событий, гражданской войны) быстро набирает аппарат средней и низшей бюрократии из своих сторонников. Класс новых управленцев формируется буквально в течении нескольких недель революции и гражданской войны. Если этого не происходит, то новая управленческая элита терпит поражение от старой и уничтожается. В.И. Ленин это хорошо понимал и поэтому уже в начале 1918 г. в своей работе «Очередные задачи советской власти» призвал новую коммунистическую элиту позаботиться в первую очередь о выдвижении из состава рабочего класса слоя бюрократии (организаторов), в руках которых предлагалось сосредоточить всю государственную власть.

Чем дальше страна прошла по пути построения буржуазного общества, тем труднее вернуть ее к административному состоянию. Новой бюрократии приходится обращаться к **массовому насилию** над теми, кто уже привык к свободе и не нуждается в опеку. Почти во всех странах в XX в. восстановление административного государства шло через гражданскую войну. Новая бюрократия физически уничтожала класс собственников, включая крестьянство, слой интеллигенции. Возрожденные административные государства оказываются более жестокими, чем древневосточные деспотии. Это закономерно. Если старые административные государства в основном держались на традициях и добровольно поддерживались большинством, то возрожденные системы носят искусственный характер. Их приходится строить на насилии. Для того, чтобы советский народ привык к административному рабству понадобилось изолировать его от остального мира. Как только «железный занавес» прохудился и население увидело, в каком строе оно живет, так советский вариант административного государства и правовой системы рухнул без значительного сопротивления.

Регенерация административного государства и правовой системы связана с формированием нового человека, который бы сочетал высокую способность к квалифицированному труду со скромными потребностями. Для выведения новой породы людей не испорченных стремлением к потреблению и не имеющих чувства собственного достоинства, управленцы должны осуществлять селекцию. Бракованные с их точки зрения экземпляры людей уничтожаются, перевоспитываются в местах лишения свободы. Средства массовой пропаганды позволяют производить постоянную идеологическую обработку населения страны. Для осуществления тотального контроля над каждым человеком его принудительно включают в систему квазиобщественных организаций, где каждый находится под контролем окружающих. Эта система заменяет сельские общины с их коллективной ответственностью, типичные для традиционных административных систем.

с. 176

Конечно, возрождение из праха административного государства и правовой системы происходит **при отсутствии сильных частнособственнических элит**, которые способны подхватить власть, выпавшую из рук старой бюрократии и удержать ее. События в России, произошедшие после февраля 1917 г. дают пример неспособности частнособственнических элит создать жизнеспособное государство и право на том этапе развития страны. Создать новое государство оказывается гораздо труднее, чем восстановить старое. Даже в Англии и Франции, где капитализм получил развитие в рамках феодальной системы, построить буржуазное государство удалось только после нескольких попыток. Но даже сегодня некоторые исследователи обращают внимание на укрепление в странах Запада роли бюрократии. Она постепенно берет под контроль политиков, представляющих разные слои общества. Возникает опасность административного реванша, восстановления черт административного государства и правовой системы в странах Запада. «По мере того, - пишет Г. Спенсер, - как усиливается вмешательство государства в общественные интересы, растет между гражданами и уверенностью, что все должно делаться для них и ничего не требуется от них. Мысль о том, что данная цель должна быть достигнута личной энергией или ассоциациями частной инициативы, делается с каждым поколением все более и более чуждой людям, тогда как убеждение в том, что эта цель должна быть

достигнута при помощи правительства, становится все более и более привычным и, наконец, вмешательство правительства начинает считаться единственно практическим способом»²⁰⁵.

Таким образом, Ф. Фукуяма рано объявил о конце истории²⁰⁶. Поверженная либерализмом административная государственно-правовая система может возродиться из пепла и стать господствующей не только в странах Востока, но и по всему миру.

²⁰⁵ Спенсер Г. Личность и государство // Райгородская Д.Я. Психология и психоанализ власти. Т. 1. Хрестоматия. Самара: Издательский дом «Бахрах», 1999. С. 18.

²⁰⁶ Фукуяма Френсис Конец истории и последний человек. М.: АСТ, Ермак, 2005.

10. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы

// Юридическая наука и развитие российского государства и права. Тезисы докладов научно-практической конференции (Пермь, 11-12 октября 2001 г.). Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29.

С. 26

В истории общественного развития не трудно разглядеть борьбу двух противоположных государственно-правовых систем. Первая, которую можно условно назвать бюрократической, обеспечивала доминирующее, или даже господствующее положение управленческих групп, составляющих государственный аппарат (1). Противоположная ей государственно-правовая система обеспечивает интересы социальных групп, не входящих в аппарат государственного управления. Управленцы здесь ставятся на службу более сильным правящим

С. 27

классам (например, буржуазии). При отсутствии в теории государства и права другого названия, в данной работе она будет называться дебюрократизированной.

В основе первой государственно-правовой системы лежит идея этатизма. Вторая строится на идеях либерализма и индивидуализма. Здесь государство не самостоятельная ценность, а лишь инструмент для достижения гражданским обществом каких-то целей. Каждая из систем, достигая определенных крайних форм своего развития, может дать негативные для общества последствия. Бюрократическая государственно-правовая система в своих крайних проявлениях ведет к уничтожению общественной инициативы, страна часто организованно заводится в тупик. Вторая система, защищая свободу как высшую ценность, может привести общество к хаосу, потере управляемости, распаду. Стихийное развитие общества по пути «проб и ошибок», склонность людей к крайностям («маятниковое поведение») приводят к циклическому развитию государственно-правовой системы от одного полюса к другому. Цикл («волна») бюрократизации сменяется циклом («волной») дебюрократизации.

В отечественной истории просматриваются три ярко выраженные, сменяющие друг друга, волны бюрократизации и дебюрократизации государственно-правовой системы.

Первая волна бюрократизации связана с возникновением государства и права в Древней Руси. Образно говоря, она не имела значительной высоты. Социальный слой управленцев государства (или протогосударства) в лице князя и его дружины не был значительным по составу. Тем не менее, эта военная бюрократия была независима от населения, существовала за счет налоговой эксплуатации покоренных племен, торговли собранными продуктами и военного грабежа соседей. Пиком бюрократизации был период существования единого Киевского государства с монархической формой правления и единой христианской идеологией.

Процесс дебюрократизации связан с ростом территории Киевского государства, осложнением внешней торговли и развитием сельского хозяйства. Управленческий аппарат на местах превращается в частных собственников земли. Исполнение административных функций начинает вытекать не из назначения на должность, а из вотчинного права на землю. В северо-западном регионе процесс дебюрократизации зашел еще дальше. Там усиливаются группы купцов и иного посадского населения. Образуется Псковская и Новгородская республики, где чиновничество выбирается на определенный срок. Князь с дружиной нанимается для исполнения военной функции. Развивается гражданское право (Псковская судная грамота), обеспечивающие самоуправление гражданского общества в экономической сфере. К вредным последствиям дебюрократизации государственной системы относится распад единого государства на враждующие между собой территории. Они не в состоянии противостоять сильным соседям.

Начало второго подъема роли управленческих групп в жизни общества связано с потребностями объединения страны. Явное возвышение чиновников-дворян во главе с царем происходит с середины XVI века. Резко увеличивается

С. 28

размер государственного аппарата. В отличие от бояр-вотчинников, дворяне получают небольшие земельные владения в обмен на несение государственной службы. Размер поместья зависит от занимаемой должности. Землю нельзя продать, заложить. После смерти владельца, земля возвращается в государственный фонд. Вдове и дочерям остается часть поместья «на прожиток» (глава 16 Соборного Уложения 1649 года). В процессе опричнины подрывается экономическая основа власти бояр-вотчинников. Боярская Дума, как политический инструмент бояр, относительно независимых от царя, теряет свое значение. Пик господства дворянского чиновничества над обществом связан с правлением Петра I. Все землевладельцы мобилизуются на государственную службу (Указ «О единонаследии» 1714 год). Остальная масса населения подвергается жестокой налоговой эксплуатации. С отменой местничества, все начинают государственную службу с рядовых должностей. Место в бюрократическом механизме

определяется не по древности рода и материальному положению, а по заслугам перед начальством (Табель о рангах). Общественные блага распределяются по должности и заслугам. Абсолютная монархия и военно-авторитарный режим лишают членов общества каких-либо политических свобод (Артикул воинский).

Тенденции к деbüroкратизации государственно-правовой системы начались во второй половине XVIII века. Рост производительности сельскохозяйственного труда позволял дворянству получать средства к существованию посредством эксплуатации крепостных крестьян. Они добиваются права не нести государственной службы (Манифест о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству 1762 год; Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 1785 год). Земля с крепостными крестьянами переходит в их частную собственность. Быстро растет слой помещиков, которые не несут государственной службы. Формируются элементы дворянского гражданского общества, относительно независимого от государства. Реформы государственно-правовой системы второй половины XIX века дают возможности для развития товарно-денежных отношений и накопления частного капитала (правовые акты 1861 года). Это, в свою очередь, приводит к появлению новых экономически самостоятельных социальных слоев. Набрав определенную силу, они делают попытки поставить государственных чиновников под свой контроль. Это выражается в ограничении власти монарха (правовые документы 1905-1907 годов), а затем, и свержении его (февраль 1917 года). Однако, противоречия внутри этих социальных сил, политическая неопытность, не позволяют им долго удерживать власть.

С октября 1917 года быстро поднимается третья волна бюрократизации отечественной государственно-правовой системы. Используя противоречия между бедными и богатыми, быстро растущий партийно-государственный аппарата подрывает экономическую основу гражданского общества. Производится огосударствление основных средств производства. Под предлогом борьбы с врагами пролетариата устраняются политические свободы. Общество лишается возможности формировать независимые от партийно-государственного аппарата

С. 29

политические элиты. Навязывается единая государственная идеология. Сложившаяся система не решила основной задачи — догнать в экономическом развитии передовые страны мира.

Сохранять бюрократическую государственно-правовую систему очень трудно в условиях воздействия на умы людей либеральной идеологии, распространенной в процветающих странах Запада. К концу 80-х годов XX века среди части общества, в том числе, среди самой партийно-государственной бюрократии, развиваются идеи приватизации общественных богатств. Эти идеи получают широкое распространение и, в начале 90-х годов, воплощаются в жизнь. Быстро и высоко поднимается третья волна деbüroкратизации государственно-правовой системы. Закрепляется право частной собственности (ст. 35-36 Конституции РФ 1993 года) и право на предпринимательство (ст. 34 Конституции РФ). Принимаются и в ускоренном темпе реализуются программы приватизации имущества. Развивается гражданское право (ГК РФ 1994 года). Совершенно изменяется содержание конституционного права. У граждан появляются политические права. Однопартийность сменяется многопартийностью. Вводится разделение властей. Имущие слои населения получают возможность реализовать свои интересы через представительные органы власти, контролировать часть средств массовой информации и использовать их для критики бюрократии. Бюрократическая государственно-правовая система еще не полностью сметена новой волной (2). Более того, элементы хаоса, возникшие в обществе, стимулируют укрепление государственной бюрократии, что приведет в ближайшие годы к некоторым контрреформам в государственно-правовой системе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Понятие и основные черты бюрократического государства и правовой системы даны в работах: Денисов С.А. Бюрократический подтип государства и права // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 1. Тюмень. 1996. С. 39-44; Денисов С.А. Бюрократия и позитивное право // Российский юридический журнал. 2000. № 2. С. 131-143.

2. Денисов С.А. Бюрократические черты сущности российского права на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.

11. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы

// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

При изучении мировой истории государственно-правовых систем не трудно заметить, что они делятся на два противоположных типа. Первый тип, который можно условно назвать бюрократическим, обеспечивает доминирующее, или даже господствующее положение управленческих групп (бюрократии), составляющих государственный аппарат над всеми слоями населения. Слово бюрократия понимается здесь в широком смысле и охватывает не только группы общества, служащие политической элите, но и саму политическую элиту, включая главу государства.

Противоположный тип государственно-правовой системы обеспечивает интересы социальных групп (элит), не входящих в аппарат государственного управления. Государство, право, бюрократия здесь ставятся на службу более сильным правящим классам (например, собственникам земли или капитала). При отсутствии в теории государства и права другого названия, в данной работе этот тип государства и права будет называться дебюрократизированным.

Доминирующее положение управленческих групп, составляющих аппарат государства при бюрократической государственно-правовой системе, обеспечивается рядом мер экономического, политического и идеологического характера. Бюрократия возглавляемая монархом или диктатором обеспечивает свою независимость от иных групп общества поддерживая авторитарный или тоталитарный политический режим, централизованный характер построения аппарата управления обществом сверху вниз. Высшая законодательная, исполнительная, судебная, религиозная (идеологическая) власть концентрируются в одних руках. Государство носит характер теократического или партийного. Вместе с этим, единая группа бюрократии включает в себя не только государственных чиновников, но и служителей церкви, партократию. Они имеют общий интерес. Объем их власти и независимость от общества определяется силой государства и его не демократическим характером.

Экономическая мощь объединенной бюрократии основана на государственной собственности на основные средства производства, налоговой эксплуатации населения и государственном регулировании не развитого в этих условиях частного сектора. Частная собственность может вообще устраняться. В силу обособления управленцев от общества государственная (или монастырская) форма собственности фактически становится коллективной собственностью бюрократии. Права собственника внутри класса распределяются в зависимости от занимаемой должности. Лишение должности приводит к лишению всех имущественных прав.

Аппарат бюрократического государства монополизирует производство и распространение информации (идей) в стране. Обществу навязывается единая идеология (религия) в основе которой лежат идеи этатизма, патернализма, вождизма. Инакомыслие жестоко подавляется.

Позитивное право в данных системах служит средством закрепления указанных отношений²⁰⁷.

При дебюрократизированных правовых системах в экономике доминируют частно-собственнические отношения. Владельцы земли или капитала представляют собой самостоятельную политическую силу, поддерживают демократический политический режим и республиканскую форму правления. Они формируют государственный аппарат, ставят бюрократию себе на службу. Государство здесь не представляет самостоятельной ценности, является лишь инструментом гражданского общества (может быть элитарно построенного) для достижения его целей.

Соотношение между управленческими и частно-собственническими элитами в указанных двух типах государственно-правовых систем выражается в следующих формулах. При бюрократическом типе «кто правит (занимает должности), тот и присваивает себе материальные

²⁰⁷ Понятие и основные черты бюрократического государства и правовой системы даны в работах: Денисов С.А. Бюрократический подтип государства и права // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 1. Тюмень. 1996. С. 39-44.; Денисов С.А. Бюрократия и позитивное право // Российский юридический журнал. 2000. № 2. С. 131-143.

блага». При дебюрократическом типе «кто имеет больше материальных благ (на праве собственности), тот и правит государством».

Каждая из названных систем имеет свои достоинства и недостатки.

Конечно, история представляет не мало примеров государственно-правовых систем смешанного характера.

Рассматривая историю развития отдельных государств в указанной системе координат, можно выделить циклы их бюрократизации и дебюрократизации. В истории отечественного государства и права просматриваются три ярко выраженные, сменяющие друг друга, волны бюрократизации и дебюрократизации.



Первая волна бюрократизации связана с возникновением государства и права в Древней Руси. Образно говоря, она не имела значительной высоты. Социальный слой управленцев государства (или протогосударства) в лице князя и его дружины не был значительным по составу. Князь, — пишет В.О. Ключевский, — не устанавливали своего государственного порядка. Они скользили поверх земской жизни, без них строящейся²⁰⁸. Тем не менее, эта военная бюрократия была независима от населения, существовала за счет налоговой эксплуатации покоренных племен, торговли собранными продуктами и военного грабежа соседей. Ее доминирующее положение определялось контролем над речными торговыми путями. Нельзя сказать, что правящая группа состояла из собственников земли, которые овладели государственным аппаратом. Наоборот, она состояла из военной бюрократии, в силу этого, приобретающей некоторые права собственности на землю. Потеря государственной должности означала, одновременно, потерю прав на землю.

Пиком бюрократизации был период создания единого Киевского государства с монархической формой правления и единой христианской идеологией (конец X - начало XI века). Возникновение бюрократического протогосударства после разложения родового строя, — считает Л.С. Васильев, — типичное явление во всех странах мира²⁰⁹.

Процесс медленной дебюрократизации государственно-правовой системы связан с децентрализацией управления в Киевском государстве и конфликтами между удельными князьями в борьбе за власть и территорию. Возникшие препятствия для централизованной внешней торговли с Византией ослабляют власть великого князя. Развитие сельского хозяйства территорий создает экономическую основу для усиления удельных князей. Управленцы на местах превращаются в частных собственников земли (вотчинников). Исполнение административных функций начинает вытекать не из назначения на должность, а из вотчинного права на землю. Политический вес приобретает посадское население. В условиях княжеских раздоров и

²⁰⁸ Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 1. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 215-216.

²⁰⁹ Васильев Л.С. История Востока: В 2-х т. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 66-70.

децентрализации управления, городские имущие элиты получают возможность выбирать себе того князя, который в большей степени выражает их интересы.

Можно отметить, что дебиюрократизация государственно-правовой системы была связана не с усилением гражданского общества по сравнению с предыдущим периодом, а с ослаблением бюрократии, подрывом ее сплоченности. Свободы основывались не на законе (обычае), а на безвластии, временной слабости государства.

В северо-западном регионе процесс дебиюрократизации зашел еще дальше. Там группы бояр-землевладельцев, купцов и иного посадского населения занимают господствующее положение. Образуется Псковская и Новгородская республики, где чиновничество выбирается на определенный срок. Князь с дружиной нанимается для исполнения военной функции. Здесь развивается гражданское право (Псковская судная грамота), обеспечивающие развитие частной собственности и товарно-денежных отношений.

К вредным последствиям дебиюрократизации государственной системы относится распад единого государства на враждующие между собой территории. Они ослабляют друг друга в ходе не прекращающихся военных столкновениях, не в состоянии противостоять сильным соседям.

Начало второго усиления управленческих групп в жизни общества (**вторая волна бюрократизации**) связано с потребностями объединения страны, получением независимости и защиты ее от внешних агрессоров. При этом растет государственный аппарат (особенно военный) и централизация системы управления (тенденции к абсолютизации монархии). Влияние крупных собственников (вотчинников) земли (князей, бояр) постепенно падает. Они перестают быть частными собственниками своих родовых владений. Земля с крестьянами остается за ними при условии службы великому московскому князю и конфискуется в случае провинности перед ним. Правление удельных князей в отдельных областях и городах заменяется правлением наместников великого князя. Таким образом, князья и бояре перестают быть экономически и политически самостоятельной социальной группой и трансформируются в высшее, иерархически организованное чиновничество. Роль городского населения в социально-политической системе страны при слабом развитии торговли и ремесла не значительна. На этом историческом отрезке времени резко расходятся пути развития Руси и европейских стран Запада.

Расширение границ государства, рост налоговой эксплуатации, в свою очередь, позволяют увеличить доходы казны и использовать их для умножения числа чиновников²¹⁰ и построения централизованно управляемой армии. Государство начинает вмешиваться во все сферы общественной жизни. Прикрепление крестьян к земле, а городских жителей к посадам, препятствует развитию товарно-денежных отношений, росту частного капитала. Бюрократия во главе с царем замедлила процесс развития самого главного своего противника — третьего сословия. Как показала история разных стран, именно буржуазия оказалась способной совершать революции и превращать бюрократию из господствующего класса в послушный инструмент реализации своей воли.

Явное возвышение чиновников-дворян во главе с царем происходит с середины XVI века. В отличие от бояр-вотчинников, дворяне-чиновники получают небольшие земельные владения в обмен на несение государственной службы. Размер поместья зависит от занимаемой должности. Землю нельзя продать, заложить. После смерти владельца, земля возвращается в государственный фонд. Вдове и дочерям остается часть поместья «на прожиток» (глава 16 Соборного Уложения 1649 года). Земля с крестьянами является лишь формой оплаты труда государственного служащего. В процессе опричнины подрывается экономическая основа власти бояр-вотчинников. У них изымаются лучшие земли, единое хозяйство раздробляется. Новые земли выдаются в разных районах страны. Правовой статус вотчинной земли приближается к поместной. Из независимых собственников бояре постепенно превращаются в государственных чиновников, получающих свои привилегии в силу того, что занимают должности в государственном аппарате. Постепенно поземельные отношения из частноправовых превращаются в публично правовые, регулируемые нормами не гражданского, а административного права.

Боярская Дума, из политического инструмента бояр-собственников, относительно независимых от царя, превращается в олигархический орган, объединяющий высших чиновников, теряет свой смысл и устраняется в ходе централизации государственного аппарата.

Подрыв мощи бюрократического государства в период «великой смуты» начала XVII века не привел к дебиюрократизации всей системы, так как в обществе были уже уничтожены основы для саморазвития. Оно нуждалось в господствующем над ним аппарате управления во главе с царем. Возникший хаос только подтвердил данный факт.

Пик господства дворянского чиновничества над обществом связан с правлением Петра I. Все землевладельцы мобилизуются на государственную службу (Указ «О единонаследии» 1714 год). Таким образом, весь правящий слой превращается в чиновников. Остальная масса населения подвергается жестокой налоговой эксплуатации.

²¹⁰ Демидов Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII века и ее роль в формировании абсолютизма. М., 187. С. 28, 31.

Правление бюрократии обеспечивается совершенствованием механизма государства. С отменой местничества, все дворяне начинают государственную службу с рядовых должностей. Место в бюрократическом механизме определяется не по древности рода и материальному положению, а по заслугам перед начальством (Табель о рангах). Общественные блага распределяются по должности. Вводится разделение управленческого труда. Аппарат управления дисциплинируется, милитаризуется. Вводится обязательное обучение государственных служащих. Абсолютная монархия и военно-авторитарный режим лишают членов общества (даже высшие слои) каких-либо политических свобод (Артикул воинский). Церковь окончательно теряет независимость и становится частью государственного аппарата, выполняющего идеологические функции.

Хозяйственная жизнь страны (торговля, промышленность, строительство) в этот период ставится под контроль государственного аппарата, мобилизуется на выполнение целей, указанных монархом. Эти цели в основном связаны с расширением власти управленческих элит посредством наращивания военной мощи государства и захватом соседних территорий. Экономика, — как отмечает В.О. Ключевский, — была подчинена фискальным задачам. В этот период быстро растет государственный сектор промышленности. Накапливать частный капитал удастся только тем купцам и фабрикантам, которые имеют личные связи с царем, его чиновниками и выполняют государственные заказы. Остальные разоряются или превращают накопленное в сокровища. Полный контроль государственных чиновников над производством и обменом, связанный с этим произвол, коррупция мешают развитию капитализма в России.

В отечественной литературе не верно оценивается историческое значение преобразований в России начала XVIII века. На Западе были заимствованы только некоторые формы осуществления государственной власти и технологии производства. По своей сущности (целям) государство и право этого периода стало как никогда далеким от европейского типа, приблизилось к азиатским деспотиям.

Тенденции к де бюрократизации государственно-правовой системы начались во второй половине XVIII века. Рост производительности сельскохозяйственного труда позволял дворянству получать средства к существованию посредством эксплуатации крепостных крестьян. Оно добивается права не нести государственной службы (Манифест о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству 1762 год; Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 1785 год). Земля с крепостными крестьянами перестает быть платой за службу и переходит в их частную собственность (приватизируется). Быстро растет слой помещиков, которые не несут государственной службы. Формируются элементы дворянского гражданского общества, относительно независимого от государства. Дворяне получают ряд привилегий, защищающих их от произвола чиновничества. Реформы государственно-правовой системы второй половины XIX века (отмена крепостного права, появление независимого суда) создают условия для развития товарно-денежных отношений и накопления частного капитала. Это, в свою очередь, приводит к появлению новых экономически самостоятельных социальных слоев, в первую очередь, буржуазии. Набрав определенную силу, они делают попытки поставить государственных чиновников под свой контроль. Недовольство рабочих и крестьян, проявившееся в революции 1905-1907 года было использовано для ликвидации монополии бюрократии в политической сфере. Имущие слои общества получили ряд политических свобод, в том числе, возможность создавать собственные партии, выбирать своих представителей в Государственную Думу. Политическая власть царя и бюрократии была в какой-то мере ограничена. Выступление рабочих и солдат в феврале 1917 года используется для свержения власти царя. В сентябре 1917 года в России провозглашается республика. Делается попытка поставить весь государственный аппарат под контроль гражданского общества. Однако, трудности связанные с войной, противоречия внутри общества, политическая неопытность новых правящих классов, не позволяют им долго удерживать власть. В стране начинается хаос.

С октября 1917 года быстро поднимается **третья**, самая высокая волна бюрократизации отечественной государственно-правовой системы. Используя противоречия между бедными и богатыми, быстро растущий партийно-государственный аппарата подрывает экономическую основу гражданского общества. В ходе национализации производится огосударствление основных средств производства. Экономическая свобода заменяется строгим бюрократическим планированием производства и распределения всего общественного продукта. Экономически самостоятельные группы общества исчезают. Все члены общества превращаются в работников государственных предприятий. Их доходы строго дозируются высшим руководством страны, которое определяет не только размеры заработной платы всех категорий работников, но и то, что они могут купить на эти деньги в магазинах. Одновременно государство обеспечивает стабильный и медленно повышающийся уровень жизни населения, уравнивающее распределение продуктов потребления. Большая часть пассивного населения довольствуется таким положением. Более активная часть людей стремится построить карьеру на государственной и партийной службе. Недовольные отправляются в места лишения свободы. Их принудительный труд используется на самых тяжелых работах и обеспечивает производство дешевого сырья для промышленности.

Партийно-государственный аппарат добился монопольного господство в области экономики и полного отчуждения работников от средств производства. Такой степени огосударствления всей экономической жизни Россия не имела даже при Петре I. Историки отмечают, что подобная система существовала только в Древних Шумерах.

Под предлогом борьбы с врагами пролетариата бюрократия устраняет политические свободы, вводит тоталитарный режим. Общество лишается возможности формировать независимые от единого партийно-государственного аппарата политические элиты. Вводится однопартийность. Государственный аппарат сливается с партийным. Огосударствуются все общественные организации. Демократические внешние формы государства в виде советских органов прикрывают введение диктатуры одного человека или группы вождей, которые сосредотачивают в своих руках высшую законодательную исполнительную и судебную власть. Разделение властей внутри государственного аппарата не производится. Выборность государственных и партийных органов носит формальный характер. На самом деле все органы власти формируются сверху вниз. Действует так называемый принцип номенклатуры. Как всегда, важнейшую роль в удержании власти бюрократии играют репрессивные органы. Формируется полицейское государство. Таким образом обеспечивается монопольное господство партийно-государственной бюрократии в политической сфере.

Деятельность всего партийно-государственного аппарата с одной стороны засекречивается, а с другой стороны через средства массовой информации (политическую рекламу) представляется в идеальном виде. Система органов образования, науки, культуры, подчиненная партийно-государственному аппарату, нацелена на распространение единой государственной идеологии и, обеспечивает, подчас, фанатическую веру людей в светлое коммунистическое будущее. Население страны изолируется от внешнего мира с тем, чтобы демократические идеи с Запада не доходили до сознания советского человека. Жестко подавляется всякое инакомыслие.

Милитаризация экономики позволяла советской партийно-государственной элите построить мощную армию, с помощью которой она распространила свое влияние на многие страны мира.

Сложившаяся система не решила основной задачи — догнать в экономическом развитии передовые страны Запада. Экономика, основанная на частной собственности и инициативе каждого выиграла соревнование с экономикой, основанной на государственно-бюрократической собственности и командах чиновников. В 80-х годах XX века среди части общества, в том числе, среди самой партийно-государственной бюрократии, развиваются идеи приватизации общественных богатств. Эти идеи получают широкое распространение и, в начале 90-х годов, воплощаются в жизнь. Бюрократическое государство быстро разрушается. Начинаются реформы, направленные на дебиюкратизацию всей правовой системы. Закрепляется право частной собственности (ст. 35-36 Конституции РФ 1993 года) и право на предпринимательство (ст. 34 Конституции РФ). Принимаются и в ускоренном темпе реализуются программы приватизации основных средств производства. Развивается гражданское право (ГК РФ 1994 года). Совершенно изменяется содержание конституционного права. У граждан появляются политические права. Однопартийность сменяется многопартийностью. Вводятся элементы разделения властей. Имущие слои населения получают возможность реализовать свои интересы через представительные органы власти, контролировать часть средств массовой информации и использовать их для критики бюрократии.

Бюрократическая государственно-правовая система еще не полностью сметена новой волной. Государственные чиновники по-прежнему сохраняют контроль над экономической деятельностью частных лиц. Успехи в накоплении капитала имеют лишь те, кто связан с властными структурами и получает определенные льготы. Бремя налогов и коррупция мешают развитию свободного рынка. Не до конца осуществленное разделение властей позволяет обеспечивать бесконтрольность и безответственность исполнительных органов власти в центре и на местах. Государство осуществляет контроль над большей частью электронных и печатных средств информации²¹¹. Более того, элементы хаоса, возникшие в обществе, стимулируют укрепление государственной бюрократии, что приведет в ближайшие годы к некоторым контрреформам в государственно-правовой системе, возврату к традиционным для России бюрократическим ценностям.

Выявленные циклы в развитии государственно-правовой системы России позволяют увидеть общие закономерности ее развития, сложившиеся на протяжении веков отличительные признаки. На этом основании можно построить прогнозы развития российского государства и права на будущее, увидеть трудности с которыми столкнутся и уже сталкиваются демократические реформы.

²¹¹ Денисов С.А. Бюрократические черты сущности российского права на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.

12. Административизация правовой системы России в начале XVIII века

// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

Выступление на конференции в Академии государственной службы. Апрель 2005 г.

Под административизацией правовой системы понимается превращение ее в инструмент реализации интересов обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат власти государства. Это явление характерно для правовых систем стран Востока. Наличие его в России начала XVIII века показывает, что Петр I проводил реформы направленные не на вестернизацию страны, а прямо противоположные, направленные на превращении России в классическое восточное государство с западным вооружением, технологиями в промышленности, наукой и европейской одеждой подданных.

1. Ряд правовых актов был направлен на превращение **всего правящего класса землевладельцев в управленцев (бюрократию)**. Это обеспечивали нормы обязывающие все мужское население дворян пожизненно нести государственную службу. Поскольку часть дворян уклонялась от исполнения этой обязанности, были приняты дополнительные правовые меры к их мобилизации. Это требования о переписи всех дворянских детей и их обязанности являться на смотры, в ходе которых их распределяли по школам или по воинским подразделениям. Для реализации задачи применялись поощрительные и негативные санкции. По Указу царя (1714 г.) лицо, донесшее о неявке дворянина на смотр, получало все его имущество. В соответствии с царским Указом 1722 г. не явившийся на смотр дворянин подвергался лишению гражданских прав («шельмованию»), а половина его имущества переходила тому, кто поймает его²¹². Принудить к государственной службе должен был Указ «О единонаследии» (1714 г.), который предписывал поместья передавать в наследство одному сыну. Другие теряли средства к существованию и вынуждались поступать на государственную службу. Дворянин сделался прежде всего служилым человеком. Земля с крестьянами, которые он имел, рассматривалась всего лишь как форма оплаты его труда. В этом отличие восточной (административной) правовой системы от западной, обеспечивающей правовые условия для господства частных собственников.

Петр I постарался создать такой правовой порядок, при котором **место человека в социальной системе** определялось бы не его происхождением и не богатством, а выслугой в рамках иерархической бюрократической системы. Должность, в свою очередь, должна была определять и размер богатств, которые получал от государства служащий. Человек, дослужившийся до 8-го ранга, получал потомственное дворянство и поместье. Все дворяне и бояре начинают службу с рядовых должностей вместе с холопами и бывшими крепостными крестьянами²¹³. Указ от 26 февраля 1714 г. запрещал производить кого бы то ни было в офицерские чины до тех пор, пока тот не прослужит несколько лет в солдатах.

Петр I интуитивно понимал, что власть бюрократии в значительной степени держится на ее знаниях и умениях управлять страной. С этим связаны его требования, выраженные в законах об обязанности всех дворян получать определенный уровень образования. Указы от 20 января и 28 февраля 1714 г. предписывали всем знать арифметику и геометрию. Без сдачи экзамена по этим предметам предписывалось не разрешать жениться²¹⁴.

2. Государство рассматриваемого периода проводило правовую политику, направленную на обеспечение экономического господства обособленных от общества управленцев и ограничение права частной собственности и права на предпринимательство частных лиц. Эта политика выражалась в концентрации в руках государственного аппарата большей части общественных богатств: земли с крестьянами, недр, корабельных лесов, промышленных предприятий. Экономическая мощь государственной бюрократии обеспечивалась жестокой налоговой эксплуатацией всего населения, в том числе частных собственников. Государство фактически допускало только условную частную собственность и условное право на предпринимательство. Оно монополизировало внешнюю и часть внутренней торговли (продажа вина, сукна, чугуна и т.д.). На купцов и промышленников смотрели как на средство получения государственных выгод. С одной стороны им создавали некоторые правовые условия для их деятельности: право на получение беспроцентных кредитов на строительство заводов, разрешения покупать крестьян для использования их труда на заводах (1721 год), установление высоких ввозных пошлин на импортные товары и льготные на вывозные (Таможенный тариф 1724 г.), производство за государственный счет разведка руд. Купцы и промышленники освобождались от постоя (1719 г.) и воинской повинности (1723 г.). Купцы 1-й гильдии освобождались от подушного налога. С другой стороны государство старалось изъять у предпринимателей все плоды их деятельности и с этой целью ставило их под строгий чиновничий контроль. Государство решало что производить, какого качества товары, кому продавать, по какой цене. Для удобства контроля за частными лицами, купцы насильственно объединялись в товарищества²¹⁵. Вместо свободного рынка с его конкуренцией введен был регулируемый государственными чиновниками рынок, на котором преимущества имели те, кто был связан с высшим чиновничеством и лично с царем. Все это привело к тому, что в отличие от Западной Европы, капитализм в России так и не получил развития в этот период.

3. Правовая система периода правления Петра I укрепляла типичную для стран Востока деспотию, лишая всех политических прав все население страны. Артикул 20 Воинского Устава провозглашал неограниченную власть императора, его полную безответственность перед обществом, обязанность всех повиноваться царю, божественность его власти. Ограничения власти монарха со стороны крупных земельных собственников через Боярскую Думу было уничтожено. Право творить произвол в стране позволяет царю и его окружению направлять большую часть отнятых у общества благ на создание армии, которая используется для расширения власти управленческих элит на новые

²¹² Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 359-360.

²¹³ Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 353.

²¹⁴ Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 362.

²¹⁵ Павленко Н.И. Петр Певый и его время. М.: Просвещение, 1983. С. 109.

территории и для подавления недовольства собственного нещадно эксплуатируемого населения (подавления восстания посадских в Астрахани в 1705 г., казачества Дона в 1707 г., восстания в Башкирии в 1705-1711 гг.). Введение рекрутской повинности позволяет создать профессиональное войско, оторванное от интересов разных слоев общества и легко используемое правящей управленческой элитой для реализации своих эгоистических интересов. Введение Воинского Устава (1716 г.) и Морского Устава (1720 г.) позволяет превратить людей в воинской форме в послушных и бездумных марионеток. Если на Западе армия использовалась для наращивания богатств страны при захвате новых колоний, для улучшения жизни собственного населения, то армия России реализовала в основном честолюбивые планы управленческой элиты. Ее содержание ложилось непосильным грузом на население страны и разоряло его. «Торговая политика – это политика Англии, – пишет М.А. Бакунин, – она никогда не была русской. Русское государство по преимуществу и, можно сказать, исключительно – военное государство. В нем все подчинено единому интересу могущества всенасилюющей власти. Государь, государство – вот главное; все же остальное – народ, даже сословные интересы, процветание промышленности, торговли и так называемой цивилизации – лишь средства для достижения этой единой цели»²¹⁶.

Пользуясь правами восточного деспота, Петр I мобилизует тысячи людей на строительство военных укреплений, каналов, городов, мануфактур. Потеряв одну армию под Нарвой, он тут же принудительно набирает другую. «Жертв не жалели, — пишет В.О. Ключевский, — на положение народа не обращали внимание...»²¹⁷.

Царь не может осуществлять власть в стране без многочисленной армии чиновничества, которому эта власть делегируется сверху в соответствии с занимаемой должностью. Всевластие монарха превращается во всевластие чиновничества. Сила управленческого аппарата увеличивается за счет подчинения церкви светской власти (акт о создании Синода). Эффективность управления обществом со стороны управленцев повышается по мере разделения труда в аппарате государственного управления (принятие нормативных актов о Сенате и коллегиях), повышения иерархической дисциплины при исполнении указаний сверху (Указ 1714 г. о создании фискальных органов и Указ 1722 г. о создании прокуратуры). Петр I понимал, что сила бюрократии в ее организованности и сплоченности при реализации общегосударственных целей. Чтобы не допустить реализации интересов отдельных лиц, мешающих работе всего аппарата управления на благо бюрократической корпорации вводился коллегиальный принцип управления коллегиями²¹⁸. В отличие от Западной Европы, в России, создание внешне похожего аппарата управления направлено не на общественную пользу, а на усиления господства государственных управленцев в обществе, на подавление этого общества.

Попытки установить тотальный контроль над населением осуществляются через введение должности полицмейстеров (Указ 1718 г.) в подчинении которых находятся старосты улиц, десятские от 10 дворов. Они наблюдают не только за санитарным состоянием и пожарной безопасностью в городах, но и за нравственностью горожан их политической благонадежностью. Распространяя действие «Воинского Устава» на гражданское население государственная бюрократия вводит в стране военно-авторитарный режим, запрещающий все политические свободы. Ограничивается даже право подавать жалобы (ст. 1 и 5 Указа от 22 декабря 1718 г.)²¹⁹.

Власть управленцев обеспечивали нормы права, поддерживавшие централизованную систему управления страной через губернаторов и воевод.

Правовые средства устранения инакомыслия создают условия для распространения в обществе веры в царя-благодетеля, царя-строителя великой России. Эти идеи эффективно применяются для поддержания административной социальной системы до сих пор.

На протяжении всей своей истории до XX века российская правовая система по своей сущности никогда не была столь приближена к восточным образцам, как при Петре I.

²¹⁶ Бакунин М.А. Философия, социология, политика. М.: Изд-во «Правда», 1989. С. 396.

²¹⁷ Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 335.

²¹⁸ Павленко Н.И. Петр Первый и его время. М.: Просвещение, 1983. С. 109.

²¹⁹ Памятники русского права. Вып. 8. М., 1961. С. 171.

13. Препятствия на пути перехода России от административной к гражданской правовой системе

// Современная Россия: путь к миру - путь к себе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции Гуманитарного университета 10 – 11 апреля 2008 г.. Доклады. Т. 2. Екатеринбург, 2008. С. 56 – 59.

С. 56

Романо-германскую правовую систему можно назвать системой гражданского права, поскольку отрасль гражданского права играет в ней главенствующую роль. Нормы этой отрасли права закрепляют сложившиеся на Западе буржуазные отношения.

Правовая система, существовавшая в советский период, обозначается автором этих тезисов, как административная, поскольку ее системообразующей основой являлось административное право и административный метод правового регулирования. Данная правовая система подкрепляла экономическое, политическое и идеологическое господство государственной бюрократии.

Бесспорно то, что Россия медленно переходит от административной правовой системы к гражданской. Но на этом пути у нее возникает множество социально-экономических, политических и идеологических препятствий. Писаное право вытесняется и нейтрализуется не писаными нормами обычаев, прецедентов, доктрин, правом сильного. Позитивистский подход не может дать правильной картины происходящих в стране преобразований. Для этого надо использовать социологический подход к праву.

1. Резкий подъем цен на мировом рынке на энергоносители и другие полезные ископаемые привел к тому, что развитие экономики России стало основываться на получение природной ренты, которая присваивается не демократическим государством, т.е. ее высшими чиновниками. Экономические отношения приобрели административно-феодалный характер. Значительные финансовые потоки попали в распоряжение правителя и его подчиненных (вассалов). Они пользуются типичным для феодализма условным правом владения, пользования и распоряжения общественными богатствами

с. 57

на время нахождения их на должности. Высшие чиновники («бояре») вместо поместий получают в условное держание крупные огосударствленные предприятия, извлекающие природную ренту²²⁰. За счет этих предприятий высшее чиновничество содержит свою клиентеллу («детей боярских»), реализует свои политические проекты в борьбе за власть.

В стране начала восстанавливаться распределительная экономика, основанная не на гражданском, а на финансовом, налоговом и административном праве. Большая часть общественных отношений носит не рыночный характер, осуществляются не через гражданско-правовые сделки, а сводятся к распределению государственной бюрократией государственных преференций. Эти отношения урегулированы нормами о государственном заказе, о государственной поддержке тех или иных предприятий. Благополучие значительной части населения зависит не от регулирования трудовых отношений в рамках частного права, а от государственной поддержке, регулируемой нормами социального права и нормами о государственной службе.

2. В современной России, как в странах романо-германской семьи принята писаная Конституция, которая должна поставить государственную бюрократию под контроль гражданского общества. Рост экономической силы государства, его органов и должностных лиц в последние 5 лет отразился на действии конституционных норм. Они, в значительной степени, оказались нейтрализованными государственно-правовыми обычаями традиционно присущими для России, феодальным правом сильного (решениями правителя и правящей олигархии). Республика оказалась замененной монархической формой правления с элементами олигархичности. Власть правителя стала передаваться по завещанию наиболее приближенному ему человеку. Разделение властей заменили разделением труда между органами власти,

²²⁰ Мухин А.А. Невский – Лубянка – Кремль. Проект-2008. М., 2005. С. 16 – 18.

полностью подчиненными правителю. Федеральное Собрание превратилось в подобие Советов народных депутатов, периода СССР. Оно имитирует наличие парламентаризма, осуществляет законорегистрационные функции. На самом деле законы исходят от правителя и правящей олигархии. Правительство нацелено не на реализацию законов, а на исполнение воли правителя. Суды и правоохранительные органы вновь превращаются в органы репрессий, которые служат целям сохранения

с. 58

власти правящей группы. Вновь восстановлен общественный договор, типичный для государств Востока. Население не вмешивается в управление государством, не требует реализации своих политических прав, закрепленных в писаной Конституции, в обмен на предоставление ему возможности медленно наращивать свой материальный достаток. Как во многих странах Азии и Африки, в России поддерживается только имитация действия конституции. Политические права граждан ограничиваются властным решением олигархии об ограничении свободы средств массовой информации, об уменьшении количества политических партий и об устранении оппозиции.

Концентрация финансовой и политической власти в руках правителя позволила нейтрализовать нормы писаной Конституции, декларирующие федерализм. В стране восстановлено действие правового обычая, закрепляющего имперские отношения между метрополией, коей выступает Москва и провинциями, управляемыми наместниками правителя. От феодальной раздробленности страна перешла к феодальному централизму.

Правовое регулирование политических отношений оказывает воздействие на сферу применения гражданского права. Как в средневековых городах, оно ограничено правом сильного (новых чиновников-феодалов), действует только в пределах допущенных правителем, его вассалами в отраслях экономики и на местах. Частная собственность не защищена от произвола государства и его чиновников. Объявляя какие-то отрасли экономики стратегическими, государство отнимает бизнес у частных лиц.

Отношения вассалитета-сюзеренитета поддерживаются не только между чиновниками, но и между высшими чиновниками и предпринимателями, взятыми под патронаж. Опекаемые чиновниками предпринимателями пренебрегают нормами антимонопольного законодательства и концентрируют в своих руках капитал, опять же устраняя действие норм гражданского права. Все большую мощь приобретают государственные монополии.

3. Препятствием на пути формирования гражданской правовой системы выступает социальный характер общества. Возникший класс буржуазии еще не может определять развитие отечественного права. Его характер по большей части по-прежнему зависит от воли высшей государственной бюрократии. Население, в основном состоящее из наемных рабочих и служащих, чувствуют себя подданными, а не гражданами. Оно не в состоянии выдвигать из своих рядов политиков, действовать

с. 59

организованно и добровольно передает свой суверенитет правителю. Ситуация в стране очень напоминает ту, что сложилась во Франции при Луи Бонапарте в 1851 – 1870 гг. По своему характеру общество остается этакратическим, а не гражданским.

4. В России доминирует общественное сознание типичное для стран Востока. Население, пассивно, терпеливо. Представление о естественном праве не связаны в его сознании с идеями свободы, демократии, формального равенства, защиты частной собственности. Наоборот, большинство находится под влиянием идей патернализма, вождизма. Великодержавная спесь не позволяет людям заимствовать правовые формы жизни на Западе. Они проникают в страну помимо их воли. Если в основе правосознания населения стран Запада лежат идеи рациональности, экономического интереса, индивидуализма и гуманизма, то для большинства россиян характерна иррациональность, чувствительность, доминирование политических идей над экономическими. Человек по-прежнему не является высшей ценностью.

Российским чиновникам (включая судебных) чужд принцип беспристрастности. Большинство их ориентируются на служение правителю, правящей группе, клике, в которую они входят, самим себе.

Российское государство и его правовая система приобрели вид, какой они имели в конце XIX – начале XX вв. в России, т.е. соединяют в себе черты гражданской правовой системы с остатками традиционной феодально-административной правовой системы. Перед страной стоят те же проблемы, что пытались решить в феврале 1917 г.: защита частной собственности и

предпринимательства от произвола государственных чиновников, ответственное перед парламентом правительство, свобода СМИ и деятельности политических партий.