

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ**

Том I

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2005**

Предисловие

В данном сборнике помещены работы, опубликованные в различных источниках в период с 1996 года по 2000 год. После названия каждой работы указано, где она была опубликована. В тексте статей есть указание на номера страниц, на которых публиковался данный отрезок статьи в печатном оригинале.

Все собранные в сборнике статьи являются частью будущей монографии «Обособленные управленческие группы и государственно-правовая система».

По каждому рассмотренному в публикациях вопросу у автора накоплен большой объем материала, который не мог поместиться в рамки небольших тезисов или статей. Этот материал помещен на электронный носитель и может быть прислан любому, кто работает над схожими темами. Запрос надо направить по указанному ниже адресу.

Данный сборник помещен на сайте Гуманитарного университета г. Екатеринбурга www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm

Автор будет благодарен тем, кто выскажет свое мнение по рассматриваемым в статьях вопросам. Отзывы и замечания можно присылать по электронной почте: denisov@fromru.com

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

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

Телефон рабочий: (343) 365-39-66 (деканат).

Телефон домашний: (343) 365-32-17

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	2
СОДЕРЖАНИЕ	3
ТОМ 1.....	7
1. ВОЗМОЖНОСТИ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ.....	7
<i>// Развитие российской государственности и права в период перехода к рыночной экономике. Тюмень. 1995. С. 48-51.....</i>	<i>7</i>
2. МЕТОДИКА АНАЛИЗА НЕКОТОРЫХ ЧЕРТ СУЩНОСТИ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН	9
<i>// Правовая реформа в России: проблемы теории и практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (18-19 апреля 1996 года). Екатеринбург. 1996.</i>	<i>9</i>
3. ВЛИЯНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ГОСУДАРСТВА НА ЕГО РЕГУЛИРУЮЩУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ	11
<i>// Российская юриспруденция на рубеже XX-XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых. Материалы межрегионального научного семинара молодых ученых, Барнаул, 27-29 марта 1997 года. Барнаул. 1997. С. 38-40.....</i>	<i>11</i>
4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЛАСТИ МЕНЕДЖЕРОВ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ.....	12
<i>// Вестник Тюменского государственного университета. 1998, № 1.....</i>	<i>12</i>
5. БЮРОКРАТИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	16
<i>// Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.</i>	<i>16</i>
6. К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД	18
<i>// Российская Федерация в Совете Европы: Проблемы применения норм о защите прав человека. Материалы Международного семинара (17-18 апреля 1997 года). Екатеринбург. 1998. С. 44-45.</i>	<i>18</i>
7. РАЗВИТИЕ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА ...	19
<i>Историко-юридические исследования российского и зарубежных государств. Екатеринбург. 1998. С. 126-142.</i>	<i>19</i>
8. ОГРАНИЧЕНИЕ СУВЕРЕНИТЕТА НАРОДА СО СТОРОНЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ЭЛИТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	26

// Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч. I. Н. Новгород. 1998. С. 224-230.	26
9. ИНТЕРЕСЫ СЛОЯ УПРАВЛЕНЦЕВ И ПРИНЦИПЫ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА.....	29
// Правовые проблемы укрепления российской государства. Сб. статей. Ч. 1 Томск. 1999.	29
10. ОТРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В ПРИНЦИПАХ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА	30
// Вестник Тюменского государственного университета. 1999. № 2. С. 44-50.....	30
11. СОЦИАЛИЗАЦИЯ И БЮРОКРАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА НА ПОРОГЕ 21 ВЕКА.....	34
// Европа на рубеже тысячелетий: исследование и преподавание европейской истории XX века. — Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 1999. С. 72-74.....	34
12. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ БЮРОКРАТИИ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ.....	36
// Цивилистика: современность, проблемы, перспективы. Красноярск 1999. С. 175-177..	36
13. ИНТЕРЕСЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП И РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА.....	38
// Проблемы реализации норм права: Материалы международной конференции (27-28 мая 1999 года). Челябинск. 1999.....	38
14. БЮРОКРАТИЯ И МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА.....	39
//Механизмы государственного и гражданского противостояния коррупции. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции (23 декабря 1999 года). Хабаровск: РИЦ ХГФЭП. 1999. С. 110-112.....	39
15. ВЗАИМОСДЕРЖИВАНИЕ ВЛАСТЕЙ НА УРОВНЕ ГОРОДСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	41
// Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы. Тезисы выступлений участников межрегиональной научно-практической конференции 19-20 марта 1999 года. Тюмень: Тюменская областная Дума 1999. С. 72-76.....	41
16. ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ И РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ.....	43
// Актуальные проблемы юриспруденции: Межвузовский сборник научных статей. Выпуск 4. Тюмень. 1999. С. 3-9.....	43
17. ВЫРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП С ПОМОЩЬЮ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ.....	46
// Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510.	46

18. ФОРМИРОВАНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ВЛАСТИ ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ	50
Выступление на конференции. Екатеринбург. 2000.....	50
19. ОТЧУЖДЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП ОТ ОБЩЕСТВА КАК ОСНОВНОЙ ФАКТОР КОРРУПЦИИ.....	52
Конференция.Екатеринбург. 2000. декабрь	52
20. НЕ РАЗВИТОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ	54
// Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Сборник статей. Нижний Новгород, 2001. С. 298-302.	54
21. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП.....	57
// Интеллигенция и проблемы формирования гражданского общества в России. Тезисы докладов Всероссийской конференции 14-15 апреля 2000 г. Екатеринбург. 2000. С. 124-125.....	57
22. ВОЗРАСТАНИЕ РОЛИ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ В ОБЩЕСТВЕ.....	59
// Посреднические функции интеллигенции в формировании гражданского общества. Материалы «Круглого стола» Всероссийской конференции «Интеллигенция и проблемы формирования гражданского общества в России». Екатеринбург. 2000. С. 67-69.....	59
23. ИНТЕРЕСЫ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП И СУДЕБНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	61
// Дни наук УрГИ. Гуманитарное знание и образование на рубеже тысячелетий. Материалы научной конференции (Екатеринбург, 15-17 мая 2000 г.) Екатеринбург. 2000. С. 113- 114.	61
24. ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БОРЬБЫ ПРАВЯЩИХ ГРУПП ЗА СОХРАНЕНИЕ ВЛАСТИ НА ВЫБОРАХ	63
// Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы: Материалы межрегионального научно-практического семинара. 11-13 мая 2000 года. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та. 2000.	63
25. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛНУЮ И ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ.....	65
// Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург. 2001. С. 45-46.	65
26. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В НОРМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ.....	67
// Государственная власть и права человека: Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима, 14 декабря 2000 г. Томск: Издательство университета. 2001. С. 93-95.....	67

27. БЮРОКРАТИЯ И ПОЗИТИВНОЕ ПРАВО	68
<i>// Российский юридический журнал. Екатеринбург. 2000. № 2. С. 131-143.....</i>	
28. ТИПИЧНЫЕ ПРИЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ИНТЕРЕСАХ ГРУПП УПРАВЛЕНЦЕВ	74
<i>// Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород. 2001. Т. 1. С. 254-268.</i>	
29. УЧАСТИЕ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ПРОЦЕССЕ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВА..	80
<i>// Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в РФ. Материалы Всероссийской научно-практической Конференции (20-21 апреля 2000 года). Екатеринбург. 2001. С. 178-180</i>	
30. ИНТЕРЕСЫ УПРАВЛЕНЦЕВ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ.....	81
<i>// Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы (Материалы региональной научно-практической конференции) Ч. 2. Тюмень. 2001. С. 202-207.....</i>	
31. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА В ИНТЕРЕСАХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП.....	83
<i>// Проблемы юридической ответственности. Материалы научно-практической конференции. (25 мая 2000) Челябинск. 2001. С. 23-26.</i>	
32. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА.....	85
<i>// Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.....</i>	
33. ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИЗМА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	89
<i>// Сборник материалов научно-практической конференции «Региональное управление и кадровая политика: проблемы становления государственной и муниципальной службы Тюменской области. Тюмень. 1999. С. 64-66.</i>	
34. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ КОРРУПЦИИ	90
<i>Тезисы выступления на научно-практической конференции. Екатеринбург. 29-30 мая 2001 года.....</i>	
35. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОВ ПРЕПОДАВАНИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	92
<i>// Проблемы эффективности юридического образования. Материалы научно- практической конференции. Волгоград. Издательство ВРО МСЮ, 2002. С. 33-37.....</i>	

Том 1.

Денисов С.А.

1. Возможности построения правового государства в России

// Развитие российской государственности и права в период перехода к рыночной экономике. Тюмень. 1995. С. 48-51.

С. 48

Вопросы построения правового государства в России наиболее актуальны в последние годы. Ст. 1 Конституции РФ 1993 года объявила Россию правовым государством. Однако у Российского государства отсутствуют основные признаки, характерные для правового государства.

1. Право не является господствующим в нашей стране. Как только оно становится неудобным для государственных мужей или граждан, его пытаются обойти. Рост преступности и других правонарушений говорит о том, что положение здесь не улучшается, а ухудшается.

Право отсутствует в ряде областей общественной жизни, где его регулирующее воздействие необходимо. Особенно это зримо в экономике.

2. Народ не является носителем суверенитета в Российской Федерации, как это сказано в п. 1. Ст. 3 Конституции РФ. Суверенным может быть только народ, обладающий экономической, политической и духовной властью над аппаратом государства.

Известно, что в основе экономической власти лежит право собственности. Значительная часть прав собственности на совокупные общественные богатства находится в руках государственных чиновников, бюрократии акционерных обществ и отдельных частных собственников — буржуазии.

С. 49

В этом случае правильнее сказать, что экономическое господство в обществе находится у меньшинства людей, составляющих класс бюрократии и буржуазии.

Конституция РФ и законы формально закрепляют политическую власть народа. Но право это играет незначительную роль, когда кандидатом на выборный пост может быть только представитель имущих классов буржуазии или бюрократии. Всеобщая политическая безграмотность приводит к тому, что на выборах побеждает человек, способный производить наибольший внешний эффект.

Власть народа сиюминутна. Получив право представлять народ, выбранное лицо становится совершенно безответственно перед избравшими его людьми. Право отзыва своего представителя у избирателей отсутствует.

3. В этих условиях право выражает интересы незначительного меньшинства народа. Для большинства оно чуждо или непонятно.

Юридическая неграмотность не позволяет большинству граждан воспользоваться правами, закрепленными в законодательстве. Это главная причина массового нарушения норм права.

4. Позитивное право на современном этапе далеко разошлось с требованиями общественной морали.

Прав, не проникшее в душу людей, реализуется только под угрозой насилия. Господство такого права может обеспечить только полицейское, но не правовое государство.

5. В государстве, где народ малообразован, экономически зависит от небольшого числа фактических и юридических собственников общественных богатств,

с. 50

отдельная личность не может иметь высокой ценности, если она не принадлежит к числу имущего меньшинства. В советский период человек был средством для построения светлого коммунистического будущего. Сегодня отдельная личность, как и прежде, — «подопытный кролик» в экспериментах вождей. Другая роль личности в общественной жизни — роль инструмента для получения прибыли предпринимателями.

6. В условиях социальной революции, происходящей в стране, право отличается большой нестабильностью. Складываются большие трудности для ознакомления с ним. Это другая причина правонарушений в стране.

7. 7. Разделение властей в государстве служит средством обеспечения суверенитета народа, предохранительной мерой против захвата власти государственной бюрократией. На сегодняшний день удалось воплотить в жизнь только отдельные элементы принципа разделения властей. Президент РФ и подчиненные и подчиненные ему структуры государства сосредоточили в своих руках огромную власть. Равновесия властей не возникло. Средств сдерживания всевластия президента также очень мало. Это привело к закономерному увеличению власти бюрократии и усилению ее безответственности даже по сравнению с советским периодом.

Положение судебной власти также нельзя признать соответствующим идеалу правового государства. Материальное неблагополучие судов делает их зависимыми от исполнительной власти.

8. Усиление исполнительной ветви власти закономерно приводит к нарушению принципа верховенства

с. 51

законов. Указы Президента систематически подменяют законы.

Очевидно, что построение правового государства в России — дело не одного десятилетия. Для воплощения этой идеи в жизнь нужен основательный фундамент.

1. Необходим высокий уровень развития экономики, при котором рядовой гражданин не будет поглощен своим производительным трудом, общество способно будет выделить достаточно средств для развития образования, культуры, на содержание дорогих демократических учреждений.

2. Необходимо перейти к стабильному экономическому и политическому развитию, не требующему экстремальных мер для решения задач.

3. Необходимо коренное изменение отношений собственности. Только появление экономически самостоятельного, относительно независимого от государственной бюрократии и буржуазии среднего класса может создать социальную опору для правового государства.

4. Необходима политическая, экономическая и правовая культура населения. Приобретение этой культуры позволит народу действовать организованной и поставить государство под свой контроль и под власть права.

2. 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.

С. 73

Изучение сущности предметов всегда было **главной задачей науки**, если она основывалась не на позитивистских философских подходах. Особенно важна эта задача при исследовании политических явлений, где внешняя форма, часто намеренно, скрывает реальную сущность вещей.

В данной работе рассматривается **сущность позитивного права отдельных стран мира**. Сущность предмета, как известно, включает в себя совокупность черт, составляющих глубинный уровень объективной реальности. В данном случае анализу подвергается **роль позитивного права** в жизни отдельной страны, ее народа. Роль эта, как известно, **двойка**. С одной стороны, позитивное право может способствовать **развитию всего общества** по пути прогресса (общесоциальная, общепользная сторона сущности). С другой стороны позитивное право выражает **групповые интересы** каких-то отдельных классов, социальных слоев в ущерб интересам других групп общества (классово-групповая сторона сущности).

В эксплуататорских обществах двойственность сущности позитивного права замалчивается. При построении демократического социального общества с адекватным ему правом необходимо четко уяснить как позитивное право реализует интересы различных групп общества, за

с. 74

счет чего оно обеспечивает его стабильное прогрессивное развитие. Только на базе этих знаний можно найти компромисс в реализации интересов разных общественных групп.

Строить планы развития Российского государства и позитивного права можно также, только на основе анализа сущности этого позитивного права.

Методика анализа классово-групповой стороны сущности позитивного права отдельной страны включает в себя следующие правила:

1. Необходимо иметь ясное представление о **социальной структуре** изучаемого общества и об **объективных интересах групп**, из которых оно состоит. Посредством позитивного права в первую очередь реализуются:

а) Экономические интересы. Это происходит путем закрепления определенной формы собственности на основные средства производства, порядка распределения и обмена общественного продукта;

б) Политические интересы. В позитивном праве закрепляется выгодный какой-либо группе порядок формирования государственного аппарата, порядок принятия важнейших решений в обществе (в первую очередь, нормативных);

в) Идеологические интересы. В нормах права может закрепляться выгодная какому-либо классу идеология, порядок сбора, хранения и передачи информации о развитии общества.

2. Необходимо **не путать объективные интересы** социальных групп общества, вытекающие из их положения в обществе, с **субъективными настроениями**. Часто доминирующие классы, через церковь или средства массовой информации, манипулируют общественным сознанием, навязывают обществу выгодную им идеологию.

3. Позитивное право выражает интересы классов и социальных групп в **разной степени**: (а) закрепляет **господство** какого-то класса над другими. Интересы других групп общества открыто **подавляются** (рабовладельческое, феодальное право); (б) отдает лишь **предпочтение** выражению интересов отдельных классов, защищая некоторые права других членов общества. Уступки эти часто являются вынужденными; (в) выражает интересы различных классов в **одинаковой степени** (компромисс).

4. Необходимо помнить, что наряду со **стабильными интересами** (коренными) социальные группы имеют **интересы, меняющиеся** в зависимости от исторической ситуации.

5. **Интересы разных классов**, закрепленные в нормах позитивного права, **могут совпадать** отчасти или полностью.

6. Каждый класс или социальная группа имеет **набор более удобных для него инструментов правового регулирования** (приемов, методов и средств, типов, уровней), **юридической техники**.

7. Интересы отдельных классов связаны с **развитостью позитивного права** и характером его **системы**.

8. Оценка характера права в целом осуществляется по воздействию на общество его **отдельных норм, групп норм, помещенных в норматив**

с. 75

ном акте, отраслей права, правовых мероприятий, проводимых государственными органами.

10. Иногда характер права определяется не тем, какие цели перед ним ставил законодатель, а тем, к каким **реальным результатам** привело его действие или бездействие.

11. Характер права определяется не только его действием но и **бездействием, отказом от регулирования определенных общественных отношений**, предоставлением свобод по умолчанию. Это осуществляется при общедозволительном типе правового регулирования.

Методика анализа общесоциальной стороны сущности позитивного права отдельных стран включает следующие правила.

1. Оценка общесоциальной стороны сущности позитивного права производится с помощью понятий **прогрессивность** и **непрогрессивность** его регулирующего воздействия.

2. Прогрессивность позитивного права оценивается **по результатам его регулирующего воздействия** на:

1) **Экономику**. Позитивное право должно: (а) способствовать быстрому, стабильному и эффективному развитию производительных сил (экономики), накоплению общественного богатства; (б) способствовать развитию таких производственных отношений, которые дают широкий простор (возможности) развитию производительных сил, предотвращают экономические кризисы.

2) **Политику** (в узком смысле слова). Позитивное право должно способствовать: (а) сдерживанию (сглаживанию) конфликтов между классами, нациями, народностями, предотвращению политических кризисов, гражданских войн, ведущих к напрасной растрате человеческих сил, смерти, уничтожению накопленных общественных богатств. Автор считает, что более прогрессивным является постепенное (эволюционное) развитие общества (без скачков); (б) обеспечению постепенной смены господствующего слоя с тем, чтобы к власти приходили лица и классы способные приносить большую общественную пользу, чем их предшественники (не вынуждать новые, передовые силы использовать оружие, методы гражданской войны для того, чтобы овладеть государственной властью); (в) поддержанию общественного порядка, борьбе с правонарушениями, недопущению хаоса, обеспечению стабильности в обществе, его целостности (не допускать войны всех против всех); (г) защите страны от внешнего агрессора, обеспечению территориальной неприкосновенности; (д) обеспечению свободного развития личности путем закрепления и защиты социально-экономических, политических и личных прав граждан. Это дает простор их инициативе за счет которой решаются все общественные проблемы.

3) **Духовную сферу**. Позитивное право должно способствовать развитию науки, культуры, образования народа, моральному совершенствованию людей. Сегодня главными ресурсами (богатством) страны являются люди с их знаниями и умениями, а не нефть и газ.

3. Существует несколько **способов оценки** прогрессивности позитивного права.

С. 76.

1) С различных точек зрения: (а) современника, (б) будущих поколений страны.

2) Сравнение результатов регулирующего воздействия современных норм права с результатами воздействия нормами права, существовавших в предыдущие годы.

3) Сравнение результатов действия отечественного права с результатами действия норм права других государств.

4) Оценка прогрессивности существующего в стране права с прогрессивностью других, возможных на данном этапе правовых мер. Эта оценка имеет смысл при наличии оппозиционных сил, предлагающих альтернативную правовую политику.

3. Влияние бюрократического характера государства на его регулируемую деятельность в сфере экономики

// Российская юриспруденция на рубеже XX-XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых. Материалы межрегионального научного семинара молодых ученых, Барнаул, 27-29 марта 1997 года. Барнаул. 1997. С. 38-40.

С. 38.

Актуальное значение для общественной жизни и теории государства имеет вопрос о роли российского государства в экономике страны. Одни считают, что экономические функции государства должны быть расширены, другие уповают на рыночное саморегулирование

с. 39.

и минимализацию роли государства. Этот вопрос следует решать исходя из того, какой тип государства и права мы имеем.

Западная Европа сумела построить так называемый социальный тип государства. Он отличается тем, что находится под контролем большинства общества, является демократическим не только по форме, но и по содержанию. Возникновение такого государства возможно только на базе: (а) постиндустриальной экономики, (б) распыления прав собственности на общественные богатства среди широких слоев населения, (в) роста активности, организованности и образовательного уровня среднего класса.

Российское государство на современном этапе имеет, в основном, черты **бюрократического и буржуазно-монополистического** государства.

Бюрократический тип государства не выделялся в советской теории. Его отличие в том, что государственный аппарат в значительной степени независим от общества. Он служит самому себе. Такое государство возникает при: (а) концентрации в руках чиновничества большей части общественных богатств и бесконтрольном их использовании, (б) низком уровне жизни большей части населения, (в) политической и правовой неграмотности, пассивности и неорганизованности большинства.

В ходе происходящих на наших глазах реформ, Россия приобретает некоторые **черты буржуазного** государства. Но решающую роль в экономике и политике играют лица, контролирующие крупный капитал, то есть представители монополий. Поведение всех остальных слоев населения пока успешно контролируется бюрократией.

Осуществление экономического регулирования бюрократическим государством приобретает **специфические черты**. Оно нацелено на **расширение власти** бюрократии, рост **привилегий** чиновников и приближенных к ним предпринимателей. Выполнение общепольных функций производится **неэффективно**, а иногда и **во вред** обществу. Бюрократия наращивает свое экономическое влияние и душит рыночные механизмы саморегулирования экономики. **Макроэкономическое вмешательство** приводит к диспропорциям в развитии: освобождение цен ведет к гиперинфляции, борьба с инфляцией вызывает катастрофическое падение производства и неплатежи. **Бюджетно-налоговая** политика сводится к изъятию средств у менее защищенных слоев населения, внешнего и внутреннего заимствования и обеспечение за счет

с. 40.

этого: (а) содержания самого аппарата, (б) прироста дохода предпринимателей, приближенных к власти, (в) финансовой поддержки своих избирательных компаний, (г) погашения социальной напряженности если она ведет к потере власти. **Контроль** за деятельностью **негосударственного сектора** и осуществление **социальных функций** бюрократия использует как форму «кормления»: создаются новые должности, не малоимущие, а бюрократия, в первую очередь, приобретает право на получение бесплатных квартир, гуманитарной помощи и медицинского обслуживания. Хорошие доходы получают приближенные к бюрократии предприниматели, реализующие государственные заказы и берущие на откуп какие-то социальные функции (строительство жилья, снабжение товарами). Имущество, остающееся в руках государства используется неэффективно, расхищается. Вместо **демонополизации** и регулирования деятельности монополий в интересах всего общества, отечественное государство способствует концентрации капитала в одних руках и потворствует политике роста цен на продукцию монополий, снижению ее качества и объемов.

Из этого анализа следует вывод, что доверять такому государству права по регулированию экономики очень рискованно.

Правовое регулирование экономической сферы в нашей стране следовало бы направлять по двум линиям: 1) Усиление ответственности государства, его органов, должностных лиц за выполнение тех дел, которые невозможно снять с плеч государства. 2) Расширение прав и свобод в экономической сфере граждан и их объединений, предоставление им возможностей для самозащиты своих прав. Установление запретов, обращенных к государству и его представителям посягать на эти права. Усиление ответственности за такие посягательства. Переводя эту идею в сферу развития системы права можно сказать: нам необходимо развивать гражданское право и не давать разрастаться институту государственного регулирования в отрасли хозяйственного права.

Это не значит, что России совершенно противопоказано государственное регулирование. По мере построения правового, демократического, социального государства такое регулирование станет необходимым. Но перескакивать через этапы развития недопустимо.

4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЛАСТИ МЕНЕДЖЕРОВ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ

(социально-правовой аспект).

// Вестник Тюменского государственного университета. 1998, № 1.

с. 56

УДК: 334.722; 347.471.031.

АННОТАЦИЯ

В России еще не появился эффективный собственник. Хозяйственная бюрократия использует право, беззаконие и другие инструменты для сохранения своей власти. Часто, это приводит к неудачам в деятельности предприятий.

There are no effective owners in Russia. Bureaucracy use law, lawlessness, and other means for maintain their power. Often, rulling bureaucracy bring to company activeties failure.

Россия является страной, где всегда была сильна власть бюрократии. Проводимые сегодня либеральные реформы не могут устранить это положение сразу. Уничтожена власть партократии, ликвидирована монополия на власть государственной бюрократии. Но еще достаточно сильной остается власть хозяйственной бюрократии, осуществляющей руководство уже приватизированными предприятиями (компаниями), существующими в форме акционерных обществ (АО). В данной статье предлагается рассмотреть некоторые социально-правовые механизмы осуществления этой власти и негативные последствия сложившегося положения.

1. Аппарат управления компаний, образованных в процессе **приватизации**, остался, как правило, старым. Поэтому руководство этих предприятий иногда называют «красными директорами». Они сохранили свою власть благодаря политике приватизации, проводимой государством. Наиболее применяемая, вторая модель приватизации предполагала передачу половины акций приватизируемого предприятия трудовому коллективу. В результате, в 1995 году доля акций, принадлежащих администрации и трудовым коллективам составляла 52,5 % [1]. Руководство предприятия получало большую долю акций, чем рядовые рабочие.

2. Власть менеджеров особенно значительна в акционерных обществах **открытого типа** где собственник, как правило, аморфен, составляет весьма разношерстный коллектив, не может быть представлен даже физически в полном составе, а потому не является эффективным предпринимателем.

С. 57

Собственность здесь распыляется между большим количеством людей и юридических лиц проживающих в разных частях страны или даже земного шара. Между собственниками нет доверительных отношений. Часто невозможно общение акционеров между собой. Общение во время собрания недостаточно [2]. Личное участие собственников в деятельности корпораций снижается [3]. Акционеры оторваны от непосредственной хозяйственной деятельности общества [4]. Все это затрудняет надежный контроль акционеров за управляющими. Последние умело используют противоречия между собственниками в своих целях [5].

3. Высшим органом управления АО является **собрание акционеров** (ст. 103 ГК РФ). Количество голосов у участника собрания зависит от количества голосующих акций, которыми он располагает. Как руководству компаний удастся держать под контролем проводимые собрания?

1) Топ-менеджеры стараются овладеть **блокирующим пакетом акций** своей компании.

2) Помогает то, что **государство устранилось от управления предприятиями**, половина акций которых находилось в его собственности [6]. Часто, права государства по управлению АО передаются генеральному директору этого предприятия.

3) Хозяйственная бюрократия имеет богатый **опыт манипулирования мнением трудового коллектива**. Рабочих могут просто не пустить на собрание, принудить передать свои полномочия представителям из числа администрации [7]. Можно собрать собрание в неудобное для рабочих-акционеров время или в неудобном месте. Низкая явка на собрание акционеров выгодна менеджерам. Ибо при отсутствии кворума на первом собрании, решения второго собрания будут действительными уже при наличии акционеров, обладающих 30 % голосующих акций. Устав АО с количеством акционеров более пятисот тысяч, допускает еще меньший кворум на втором собрании (п. 3 ст. 58 закона РФ «Об акционерных обществах»). Кроме того, если годовое собрание акционеров не состоялось, полномочия руководства АО пролонгируются на следующий срок.

В условиях безработицы, рабочие находятся под постоянной угрозой увольнения, поэтому они легко управляемы руководством предприятия [8]. Вот почему администрация предприятий старается удержать акции в руках рабочих, применять санкции к тем, кто продает их на сторону [9].

В литературе сложилось твердое представление, что если контрольный пакет акций находится в руках трудового коллектива, то значит власть на этом предприятии принадлежит его администрации.

4. Управлять собранием акционеров позволяют **законодательно закрепленные права менеджеров**.

1) Руководство АО **созывает собрание** акционеров в удобное для себя время и в удобном месте (п. 2 ст. 47, ст. 54, 65 закона РФ «Об акционерных обществах»).

Иногда оно проводится на территории завода и не работающие на заводе акционеры не могут на него попасть. В российском законодательстве не предусмотрен строгий порядок информирования акционеров о собрании членов АО, как в европейских странах (ст. 52 закона РФ «Об акционерных обществах»). Этот порядок, как правило, упрощен и не обеспечивает получения информации акционерами. В законе нет эффективной ответственности за не информирование акционеров о месте, времени и повестке дня собрания. Акционер должен обратиться в суд и доказать, что ему причинен ущерб. Сделать это при нашей судебной системе очень трудно. Если ущерб не значителен, то обращение в суд обойдется себе дороже.

2) Совет директоров определяет перечень материалов (информации) и содержание документов, предоставляемых акционерам (п. 2 ст. 47, ст. 54 закона РФ «Об акционерных обществах»).

3) Руководство АО формирует рабочие органы собрания: счетную комиссию (п.1 ст. 56 закона РФ «Об акционерных обществах»), секретаря собрания, устанавливает процедуру его ведения.

4) Оно заранее определяет повестку дня собрания (п. 6 ст. 49, ст. 53, 65 закона РФ «Об акционерных обществах»). Коррективы в повестку дня могут внести только относительно крупные акционеры, владеющие не менее 2 % голосующих акций или объединения акционеров, обладающие таким же числом акций (п. 1 ст. 53 закона РФ «Об акционерных обществах»). Рабочие-акционеры, как правило, неорганизованны и не могут объединиться для проведения своей политики. Они не могут выдвинуть из своих рядов достойных кандидатов в совет директоров и ревизионную комиссию.

Совет директоров может отклонить предложения акционеров, сославшись на неправильно составленное письменное предложение (п. 4 ст. 53 закона РФ «Об акционерных обществах»). Известны факты, когда фамилии кандидатов в совет директоров исчезают из бюллетеня, якобы по «техническим причинам». Акционеры могут обжаловать в суд отклонение предложения. Но пока тянется судебное разбирательство, собрание уже пройдет. Кроме того решения суда в нашей стране можно просто проигнорировать [10].

5) Ряд вопросов общее собрание может решить только по предложению совета директоров (п. 3 ст. 49, 65 закона РФ «Об акционерных обществах»).

Власть над собранием акционеров позволяет бюрократии на законном основании **назначать самих себя** от имени собственников предприятия на руководящие посты в АО. Закон не позволяет вводить в состав совета директоров более 1/3 директорского корпуса. Это положение или игнорируется, или в состав совета директоров вводят послушных менеджерам пенсионеров, работников профкома, руководителей «карманных» структур, существующих при предприятии [11]. При этом совет директоров превращается в коллегиальный совещательный орган при генеральном директоре.

Манипулируя членами общего собрания, менеджеры используют предоставленные законодательством возможности и максимально **расширяют свои полномочия**, закрепляют их в уставе АО. Права общего собрания акционеров сужаются [12]. Оно лишается права образования исполнительных органов общества (подп. 8 п. 1 ст. 48 закона РФ «Об акционерных обществах»), решения вопроса об увеличении уставного капитала (п.1 ст. 12, п.2 ст. 48 закона РФ «Об акционерных обществах»).

Захватив власть в совете директоров (наблюдательном совете), бюрократия получает законные основания осуществлять широкий круг полномочий (ст. 65 закона РФ «Об акционерных обществах»): определение приоритетных направлений деятельности общества, увеличение его уставного капитала, формирование исполнительных органов АО из верных себе людей, заключение крупных

с. 59

сделок в своих интересах и в ущерб фирме [13], установление для себя размеров вознаграждения и требований к своей работе [14].

5. Современное законодательство об акционерных обществах имеет нормы, создающие трудности для отнимания власти у захвативших ее топ-менеджеров. Крупный инвестор, владеющий не менее 10 процентов голосующих акций имеет право организовать внеочередное собрание акционеров помимо желания совета директоров, на основании п. 6 ст. 55 Закона «Об акционерных обществах». Но проведение его наталкивается на определенные трудности. Кворум общего собрания определяет счетная комиссия, выбранная на предыдущем собрании под диктовку совета директоров (п. 1 ст. 56 Закона «Об акционерных обществах»). Ждать от нее объективных действий очень трудно. Она может оказаться просто недосыгаема. Тогда собрание акционеров, компетентность которого не установлена счетной комиссией вынуждено выбрать новую счетную комиссию. Но решение его будет явно незаконным. Ситуация тупиковая.

Старая счетная комиссия может явиться на собрание, собранное вопреки желанию совета директоров и делать все, чтобы признать голоса неугодных администрации инвесторов недействительными. Это приведет к срыву собрания. Процесс увязнет в долгих судебных разбирательствах.

6. Власть хозяйственной бюрократии обеспечивается **низким уровнем законности** в стране.

В современных условиях не обязательно быть собственником предприятия. Важно непосредственно держать под контролем финансовые потоки. Это позволяет топ-менеджерам через организованные ими подставные компании присваивать значительную часть прибыли управляемого предприятия в собственный карман [15].

В борьбе за сохранение власти бюрократия откровенно нарушает закон: инвесторов, скупивших акции не допускают к управлению компанией [16], настраивая против них трудовые коллективы, создавая препятствия для работы их представителей на предприятиях, проводя кампанию по их очернительству в печати. Этому способствует отсутствие эффективной ответственности за нарушение законов. Открыто не выполняются не только уставы АО, но и решения судов. Так владелец 50 % акций Новолипецкого металлургического комбината группа «Реформа» 3 года не могла ввести своих представителей в совет директоров АО [17].

7. Власть бюрократии всегда основывалась на **бесконтрольности ее деятельности**.

Процесс менеджерской приватизации не закончился. Руководители АО имитируют несостоятельность предприятия, скрывают прибыль, занижают выплаты дивидендов, затягивают их выплату, задерживают выплату заработной платы рабочим-акционерам. Тем самым они сбивают цену акций, вынуждают рабочих продавать их за бесценок подставным фирмам, работающим на руководителей компании [18].

Руководство акционерных обществ использует такой прием как увеличение уставного капитала общества, что позволяет снизить долю акций в уставном капитале неугодных акционеров и увеличить свою долю [19]. Менеджеры пытаются организовать выпуск не голосующих привилегированных акций, что позволяет им при наличии незначительного процента акций в уставном капитале иметь решающий голос на собрании акционеров [20].

С. 60

Бесконтрольность позволяет нарушать менеджерам нормы уголовного права, защищающие интересы коммерческих организаций: злоупотреблять своими полномочиями за вознаграждение (ст. 201, 204 УК РФ), разглашать коммерческую тайну (ст. 183 УК РФ).

Рабочие-акционеры имеют право участвовать в управлении предприятием. Но они не имеют достаточной экономической культуры для того, чтобы разобраться в годовом отчете, бухгалтерском балансе, счете прибылей и убытков, которые предоставляются акционеру, согласно п. 2 ст. 97 ГК РФ. Право остается не использованным. Поэтому низка активность рабочих-акционеров, низка посещаемость собраний.

Менеджеры стараются скрыть сведения о своей работе под предлогом сохранения коммерческой тайны. Судебная форма востребования информации о работе АО очень не эффективна.

Администрация старается не точно определить круг своих полномочий (в уставе АО, трудовом контракте), чтобы избежать ответственности за причинение вреда акционерам.

Важной мерой для обеспечения бесконтрольности деятельности менеджеров является формирование через собрание акционеров послушной ревизионной комиссии.

Нейтрализация аудиторского контроля достигается путем создания менеджерами собственной аудиторской компании в форме акционерного общества закрытого типа.

В процессе организации и деятельности акционерных обществ должен быть обеспечен компромисс интересов разных групп общества: потребителей продукции предприятия, его наемных рабочих, собственников капитала. Чрезмерное усиление власти менеджеров, отсутствие контроля за бюрократией может привести к тому, что реализуются в первую очередь ее собственные интересы в ущерб интересам других: огромные суммы тратятся на содержание бюрократического аппарата (чрезмерные размеры заработной платы, дорогая офисная мебель, персональные автомобили импортного производства, поездки за границу) [21], руководство использует свое положение для расхищения имущества предприятия, его прибыли, доведения его до банкротства и скупки за бесценок [22]. Руководство банков может выдавать невозвратные кредиты [23]. Бесконтрольность менеджеров позволяет им обманывать инвесторов, искажая информацию о доходности и надежности ценных бумаг [24]. Часто менеджеры старого склада не умеют управлять предприятием в новых рыночных условиях [25], но продолжают держаться за место до полного банкротства. Поэтому очень важно найти грань, за которой власть бюрократии становится опасной для других.

Сложившееся положение подрывает доверие инвесторов к ценным бумагам. Население не приобретает акции предприятий, а вкладывает деньги в покупку валюты. По некоторым данным на руках у населения находится около 60 млрд долларов США. В то время, как все иностранные инвестиции в России в 1997 году составили около 6,7 млрд. долларов [26]. Деньги населения выводятся из оборота или способствуют росту теневой экономики. Отсутствие инвестиций приводит к развалу народного хозяйства страны, к превращению ее в колонию.

Из сказанного следует, что бюрократия в России продолжает сохранять большое количество инструментов власти в своих руках. Это является значительным препятствием на пути появления эффективного собственника и победы рыночных реформ.

Меры, направленные на ограничение власти менеджеров компаний, требуют отдельного рассмотрения.

С. 61

ЛИТЕРАТУРА

1. Долбанов В. Иностраный инвестор на вторичном рынке акций // Экономика и жизнь, 1996, № 40, с. 42.
2. Организационно-правовые формы коммерческой деятельности в России (комментарий к ГК РФ). М., 1995, с. 63.
3. Кашанина Т.В. Хозяйственные товарищества и общества (правовое регулирование внутриорганизационной деятельности). Учебник для вузов. М., 1995, с. 60.
4. Организационно-правовые формы коммерческой деятельности в России (комментарий к ГК РФ). М., 1995, с. 63.
5. Сиваков Д. Хитрый Лисин // Эксперт, 1997, № 48, с. 27.
6. Казарина А. Экономическая преступность и правотворческая практика // Законность, 1996, № 6, с. 6; Правительство позаботилось о представительских доходах // Коммерсантъ-daily, 1997, 4 марта. С. 9.
7. Каменский А. Возвращение блудного сына // Коммерсант, 1996, № 44, с. 25.
8. Зубакин В. Приватизация и менеджмент // Проблемы теории и практики управления, 1995, № 3, с.70-75.
9. Бочкарев А. Почти рождественская история // Эксперт, 1997, № 37, с. 31.
10. НМЛК против сторонних акционеров // Коммерсантъ-daily, 1997, 5 марта, с. 13.
11. Зубакин В. Приватизация и менеджмент // Проблемы теории и практики управления, 1995, № 3, с.72.
12. Глушецкий А. Органы управления акционерного общества: возможны варианты // Экономика и жизнь, 1996, № 9, с. 38.
13. Карпов П. Ответственность управляющих // Журнал для акционеров, 1996, № 6, с. 10-11.
14. Глушецкий А. Компетенция совета директоров — исключительная и общая // Экономика и жизнь, 1996, № 19, с. 27.
15. Локоткова С., Чернаков А. Компромисс найти — это не акции купить // Эксперт, 1997, № 43, с. 45.
16. Открытое обращение к компании «Транс Уорлд»: отвечайте делом за свои слова // Коммерсантъ-daily, 1997, 12 августа, с. 11.
17. Локоткова С., Чернаков А. Компромисс найти — это не акции купить. // Эксперт, 1997, № 43, с. 45.
18. Бочкарев А. Почти рождественская история. // Эксперт, 1997, № 37, с. 31; Клепицкий И. Ответственность за акционерные злоупотребления. // Законность, 1996, № 5, с. 11-13.
19. Сиваков Д., Привалов А. Айкидо против контрольного пакета. // Эксперт, 1997, № 43, с. 46.
20. Мильчакова Н. Особенности допуска ценных бумаг к котировке на бирже // Вопросы экономики, 1996, № 9, с. 87.
21. Шерстобитов А. Сделки: конфликт интересов // Журнал для акционеров, 1996, № 7, с. 13.
22. Лукьянов В. Злостное банкротство — криминальный характер // Законность, 1995, № 12, с. 24-29; Малютин А. Дело Карпова пахнет Сибирью // Комерсантъ, 1997, № 21, с. 34-35.
23. Казарина А. Экономическая преступность и правотворческая практика // Законность, 1996, № 6, с. 3.
24. Клепицкий И. Ответственность за акционерные злоупотребления // Законность, 1996, № 5, с. 12.
25. Зубакин В. Приватизация и менеджмент // Проблемы теории и практики управления, 1995, № 3, с.73.
26. Потемкин А. Инвесторы оживились // Российская газета, 1997, 21 октября, с. 2.

5. Бюрократические черты российского права на современном этапе

// Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.

С. 64

В данной работе предлагается рассмотреть вопрос о том, насколько правовая реформа в России продвинулась по пути демократизации права, и в какой степени отечественное позитивное право остается по-прежнему выражением воли бюрократии разных видов.

1. Отечественное позитивное право удобно для власти имущих своей **неполнотой урегулированности** общественных отно

с. 65.

шений, своей **пробельностью**. Это создает базу для произвола лиц, обладающих реальной властью в стране¹.

2. Отечественное право отличается декларативностью норм. Регулятивные нормы не подкрепляются установкой процессуального порядка их реализации, правоохранными нормами, содержащими санкции. Неэффективно работают органы, призванные реализовать нормы права в жизнь. Часто отсутствуют материальные и финансовые гарантии реализации норм. Все это позволяет создавать видимость ограничения произвола бюрократии, но не устранять этот произвол.

3. Косвенные способы реализации интересов бюрократии дополняются прямым закреплением этих интересов в нормах права.

4. Выражение **экономических интересов бюрократии**:

1) Право не ставит достаточно серьезных препятствий для свободы в установлении налогов и расходовании бюджетных и внебюджетных средств исполнительными органами. Это позволяет неоправданно раздувать аппарат управления, проводить дорогие избирательные кампании государственных чиновников.

2) Невозможность честно платить, установленные в законах, конфискационные налоги порождает взяточничество налоговых органов и другие формы зависимости от тех, кто определяет введение налоговых льгот.

3) Если советское право создавало возможности для бюрократии использовать в своих интересах государственное имущество только пока человек занимал должность, то новое право обеспечивает **переход общественных благ в частную собственность бюрократии** (номенклатурная приватизация)².

4) Правовое положение руководителей неприватизированных государственных предприятий обеспечивает им полный контроль над государственной собственностью.

5) Отечественное предпринимательское право содержит значительный элемент публичности. Государство активно вмешивается в экономические отношения. В руках бюрократии право разрешать предпринимательскую деятельность, лицензировать отдельные ее виды, контролировать соблюдение предпринимателями санитарных, противопожарных, антимонопольных, иных правил, выделять льготные кредиты. Все это, в условиях бесконтрольности и безответственности, используется работниками государственных органов в своих эгоистических интересах. Например, бесспорный порядок взыскания недоимок и штрафов со счетов предприятий делает их почти беззащитными перед налоговыми инспекторами.

С. 66.

6) В Законе РФ «Об основах государственной службы РФ» отсутствует эффективное препятствие для государственных служащих совмещать государственную службу с коммерческой деятельностью. Она без труда осуществляется через родственников или подставных лиц.

7) Закон РФ «Об основах государственной службы РФ» не устранил бесконтрольность в получении доходов государственными служащими. В нем не

¹ Законы нового времени. — Посев, 1995, № 4, с. 30.

² Гайдар Е.Т. Государство и эволюция, М., 1994, с. 103, 145, 153; Боярских И. Павленко В. Пастбища для номенклатуры — Труд, 1992, 28 ноября.

закреплена обязанность всех должностных лиц отчитываться о своих доходах — представлять декларацию о доходах.

8) Законодательство об акционерных обществах не в состоянии защитить права экономически неграмотных мелких акционеров. Оно не мешает хозяйственной бюрократии по собственному произволу распоряжаться имуществом акционерных предприятий, особенно там, где контрольный пакет акций находится в руках трудового коллектива.

5. Интересы бюрократии в организационно-политическом плане обеспечиваются за счет:

1) закрепления в государственном и муниципальном праве усиления исполнительных органов власти страны, как в центре, так в регионах и на местах, слабой подконтрольности ее представительным органам;

3) **распределения должностей** исходя из личной преданности (среди родственников и знакомых)³, которое обеспечивается:

а) отсутствием закрепления в Законе РФ «Об основах государственной службы РФ» от 5 июля 1995 года обязательности конкурсного подбора кадров;

б) слабой подконтрольностью процесса подбора кадров представительным органам;

4) **отсутствия неотвратимой и эффективной ответственности чиновников** за результаты своей деятельности⁴. Например, отсутствие императивной ответственности за не целевое расходование денежных средств позволяет бюрократии распоряжаться финансовыми средствами в собственных интересах. Деньги, выделенные на выплату пенсий, развитие культуры тратятся на строительство жилья для себя⁵.

5) отказа от полной реализации принципа разделения властей в регионах. Это проявляется в том, что здесь не запрещается совмещение работы в исполнительном органе с депутатским мандатом, глава администрации руководит одновременно работой представительного органа власти;

с. 67.

б) отсутствия отделения четвертой власти — средств массовой информации — от государственной власти. Это позволяет бюрократии производить массированное давление на умы сограждан.

6. Бюрократические черты формы права:

1) **господство подзаконных актов** (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, инструкций исполнительных органов, которые подправляют законы с позиции ведомственных интересов) **над законами**.

2) множественность нормативных актов, нечеткость понятий, используемых в законодательстве⁶, не позволяет изучить его рядовым гражданам и использовать для защиты собственных интересов. Одновременно это открывает простор для беззакония государственных органов⁷.

Все это позволяет отчасти согласиться с суждением о том, что современное позитивное право России является всего лишь новой фазой развития старого бюрократического типа права⁸.

³ Грачев А. Кибальчич. Но не тот. Скандал в Брянском руководстве. — Российская газета, 1995, 6 июня.

⁴ Гайдар Е.Т. Государство и эволюция, М., 1994.

⁵ Сенчев Н. У одного с краю — хата, у другого особняк. — Российская газета, 1994, 4 августа.

⁶ Жевакин С.Н. Общие проблемы налоговой системы РФ. — Государство и право, 1995, № 1, с. 74.

⁷ Правовое обеспечение экономических реформ в РФ: анализ состояния нормативно-правовой базы предпринимательства, перспективы ее развития (Доклад Торгово-промышленной палаты РФ). — Общество и экономика, 1995, № 6-8, с. 68.

⁸ Кагарлицкий Б. Куда мы движемся? — Свободная мысль, 1995, № 11, с. 114.

б. К вопросу о реализации в России Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

// Российская Федерация в Совете Европы: Проблемы применения норм о защите прав человека. Материалы Международного семинара (17-18 апреля 1997 года). Екатеринбург. 1998. С. 44-45.

С. 44

Вступление России в члены Совета Европы ставит на повестку дня достаточно сложные вопросы. Сможет ли РФ реализовать Европейскую конвенцию? Какой правовой инструментарий внутреннего права понадобится для воплощения ее норм в жизнь (конкретизирующие нормы, санкции, выбор субъектов, способных осуществлять контроль за реализацией норм)? Чтобы ответить на них, необходимо уяснить, в каких **социально-экономических и политических условиях** будет реализоваться ЕКПЧ в России.

Развитие **экономики** России ниже, чем в развитых европейских странах. Поэтому страна не может достичь европейских стандартов содержания лиц в пенитенциарных учреждениях (ст. 3 Конвенции). Из-за значительных материальных затрат трудно будет

с.45

реализовать и другие нормы: требующие развития судебной системы (ст. 5 и 6 Конвенции), роста числа юристов (подпункт «с» п. 3 ст. 6 Конвенции).

Отношения собственности, сложившиеся в стране, приводят к тому, что основные общественные богатства стали находиться под контролем небольшой группы лиц, состоящей из государственных чиновников и приближенных к ним предпринимателей. Эта социальная группа не заинтересована в осуществлении прав человека, которые приведут к ограничению их привилегий и произвола. Большая часть населения, лишённая реальной возможности распоряжаться и пользоваться общественными благами, в силу этого, не обладает достаточной правовой культурой и организованностью для того, чтобы воспользоваться такими инструментами защиты своих прав как суд. Она склонна искать помощи и покровительства у разного рода вождей.

Государственная власть, политические партии РФ отражают настроения и интересы перечисленных групп общества. Поэтому, нет надежды на то, что нормы конвенции найдут реальную, (а не только на словах) политическую поддержку в России.

Форма организации государства отличается тем, что законодательная и судебная ветви власти слабы. Дисбаланс властей создает угрозу нарушения прав человека со стороны исполнительной и президентской власти.

Изложенное позволяет сформулировать следующие **задачи** внутренней правовой политики, направленной на реализации норм Конвенции.

1. Приоритетное внимание следует уделить защите прав граждан от административного государственного вмешательства. Предоставление прав гражданам, необходимо сопровождать: (а) установлением четких запретов для государственных служащих посягать на эти права; (б) введением жестких штрафных санкций за нарушение запретов.

В первую очередь требуется защита имущественных прав граждан и их объединений. Это позволит поднять уровень жизни населения, приведет к формированию среднего слоя, способного на деле использовать субъективные права, предоставленные нормами Конвенции для защиты своего интереса.

2. Важнейшим инструментом реализации норм Конвенции является развитая судебная система. Кардинальное сокращение административных функций государственного аппарата позволило бы сократить сам аппарат и, за счет сэкономленных средств, реализовать программу развития судебной системы: ввести в действие институт мировых судей, судебных приставов, распространить на всю страну суд присяжных, дифференцировать судопроизводство, поднять престиж должности судьи и исключить из состава судейского корпуса лиц, не способных на высоком профессиональном уровне исполнять свои функции.

7. Развитие формы правления советского государства

// Историко-юридические исследования российского и зарубежных государств. Екатеринбург. 1998. С. 126-142.

С. 126

Для характеристики государства любого периода в теории государства и права широко применяется такая категория как форма правления⁹. С ее помощью дают оценку внешней организации власти государства: устанавливают, каковы его верховные органы власти, взаимоотношения между ними, степень их ответственности перед различными социальными группами общества, порядок формирования этих органов и роспуска их.

Среди историков эта категория не находит должного применения. Это приводит к несогласованности категорийного аппарата, используемого при изучении студентами юридических факультетов таких дисциплин как «теория государства и права», «история государства и права России и зарубежных стран». Данная работа может послужить устранению этой несогласованности.

В теории государства и права выделяют следующие типичные виды форм правления: **монархия** и **республика**¹⁰. Республикой называется форма правления при которой высшая власть в стране принадлежит коллективному, избираемому на определенный срок, ответственному перед избирателями органу. Чем больше населения участвует в выборах и активно следит за деятельностью своих представителей, тем демократичней республика. Подчинить все органы власти народу помогает разделение властей между ними. При монархической форме правления высшая власть в стране принадлежит одному человеку и передается как правило по наследству. В зависимости от наличия власти в других органах, монархия может быть абсолютной или ограниченной.

Изучая формы правления советского государства, неизбежно приходится выделять **олигархию** и **диктатуру**. Олигархическая форма правления предполагает сосредоточение власти в руках небольшой группы людей (комитета, хунты, вождей революции), которые получают ее не на основе демократии

с. 127

ческих выборов и удерживают при отсутствии поддержки большинства населения. Эта группа сосредоточивает в своих руках законодательную власть, руководит исполнением своих решений и фактически является высшей судебной инстанцией. Диктатура — это неограниченное правление одного человека (диктатора, фюрера, дуче, каудильо, вождя), захватившего власть на неопределенный срок, не путем демократических выборов. Удержание власти здесь основано на насилии и обмане.

Учитывая лицемерность советского законодательства, необходимо наряду с **формально-юридической** стороной формы правления Советского государства выделять **фактическую** форму правления. Оценка последней производится на основе анализа: (а) неписаных норм, действующих как государственно-политические обычаи; (б) норм партийной жизни; (в) фактически складывающихся отношений. Эти неписанные нормы партийной и государственной жизни, общественные отношения часто противоречили писанным конституционным нормам.

В советских учебниках по истории государства и права России уклонялись от анализа реальных общественных отношений. В этом проявлялся господствующий в советской науке идеалистический метод познания, отказ от всестороннего изучения общественных явлений¹¹.

Большевистская партия после октября 1917 года фактически являлась не только ядром политической системы страны¹², но и ядром Советского государства, основной его частью. Эта мысль высказана еще Бердяевым Н.А.¹³, находит признание в новых учебниках по истории Советского государства¹⁴. Поэтому при характеристике фактической формы правления здесь учитывается положение верховных партийных органов и лиц в системе органов власти государства.

Форма правления образовавшегося в октябре 1917 года Советского государства. Рассмотрим ее *формально-юридическую* сторону.

Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов объявил созданное Советское государство **республикой Советов**. Это подтверждалось следующими заявлениями:

1) II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов провозгласил себя высшим органом власти¹⁵.

2) депутаты съезда из своего состава избирали орган, осуществляющий высшую власть в период между работой съезда — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК).

С. 128.

3) делегаты съезда сформировали правительство — Совет Народных Комиссаров (СНК). Оно было ответственно перед съездом Советов, ВЦИК и народом непосредственно¹⁶.

⁹ Теория государства и права. Учебник. Отв. редакторы: Корельский В.М., Перевалов В.Д. Екатеринбург, 1996, с. 178-182; Теория государства и права: Курс лекций (Под ред. М.Н. Марченко). М., 1996, с. 96-97.

¹⁰ Теория государства и права. Учебник. Отв. редакторы: Корельский В.М., Перевалов В.Д. Екатеринбург, 1996, с. 180.

¹¹ История государства и права СССР. Ч. 2. М., 1986.

¹² Ст. 6 Конституции СССР 1977 года. — Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987, с. 203-204, 319).

¹³ Бердяев Н. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990, с. 120.

¹⁴ Исаев И.А. История государства и права России. М., 1996, с. 371-372.

¹⁵ Обращение II Всероссийского съезда Советов. — Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. 1917-1957 годы. Т. 1. Сборник документов. М., 1957, с. 11.

¹⁶ Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов «Об учреждении Совета народных комиссаров». — Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917- 1924. Екатеринбург. 1993, с. 5.

Таким образом, в целом образовавшаяся республику можно назвать **демократической**. От идеала ее отличает отсутствие разделения властей. Правительство получило право законотворчества¹⁷. Используя современную классификацию, такая форма правления по своим чертам ближе всего походила на **парламентарную республику**.

Обратимся к фактической стороне формы правления. Реальные отношения возникшие при захвате власти дают иную картину формы правления возникшего Советского государства. После низложения Временного буржуазного правительства основные нити государственной власти переходят руководящему органу Российской социал-демократической рабочей партии большевиков (РСДРП(б)) — центральному комитету (ЦК) этой партии. Это произошло в силу того, что:

1) ЦК РСДРП(б) инициировало создание Военно-революционного комитета при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов¹⁸ с помощью которого **организовало вооруженное восстание** в Петрограде и низложило Временное буржуазное правительство¹⁹;

2) ЦК возглавляло сеть партийных органов большевиков, которые направили от лица местных Советов рабочих и солдатских депутатов своих делегатов на II Всероссийский съезд Советов. Поскольку основная часть делегатов съезда от небольшевистских партий отказалась участвовать в его работе и покинула зал заседания, делегаты от РСДРП(б) получили на нем большинство. Партийная дисциплина делегатов-большевиков требовала от них подчиняться решениям своих высших органов²⁰. Таким образом **съезд Советов оказался в руках ЦК РСДРП(б)**. Его решения всего лишь оформляли в законный вид решения ЦК партии большевиков;

3) **ВЦИК и СНК** были сформированы из членов ЦК РСДРП(б) и подчиненных ему партийных функционеров.

В.И. Ленин, как признанный вождь партии большевиков возглавил Правительство, став его председателем. Другие члены ЦК получили должности народных комиссаров. Поэтому именно через СНК чаще всего решения ЦК партии большевиков оформлялись в законодательные акты и реализовались в жизнь. Состав ВЦИК был сформирован из менее значимых в партии функционеров. Кроме того, в него входили предста

с. 129

вители других партий. Из 101 члена ВЦИК 62 были большевиками, 29 левых эсеров, 10 от других партий²¹. Вот почему этот орган государства часто оказывался в стороне от реальной государственной жизни²². Но в случае необходимости, пользуясь наличием большинства голосов, ЦК партии большевиков проводила во ВЦИК нужные ему решения²³.

Исходя из сказанного, можно сделать **вывод**, что все **Советские органы оказались исполнительными органами ЦК РСДРП (б)**. "Власть принадлежит нашей партии, опирающейся на доверие широких народных масс," — не стесняясь заявлял Ленин²⁴. В руках группы вождей большевистской партии оказались три самые важные, выделяемые в современной теории государства ветви власти. Они принимали важнейшие решения нормативного характера — законы. Они руководили их исполнением. Они же контролировали судебные органы и составляли высшую судебную инстанцию, к которой апеллировали все недовольные решениями государственных и партийных чиновников на местах (просьбы к В.И. Ленину о заступничестве при арестах интеллигенции).

II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов **не представлял большинства** населения страны.

Как уже было сказано, значительная часть делегатов покинуло его заседание (72 меньшевика и 160 эсеров) в знак протеста против решения большевиков создать правительство не включающее представителей всех партий страны.

На съезде почти не присутствовали представители крестьянства, которое составляло около 80 % населения России. Из 409 областных съездов, пославших своих делегатов на II Всероссийский съезд Советов, только 109 включали делегатов от крестьян.²⁵ Остальные делегаты представляли только рабочих и солдат, которых было меньшинство в стране.

Меньшевики и эсеры, выражающие настроения большого количества рабочих и крестьян, не поддерживали идеи созыва II Всероссийского съезда Советов. Инициативу проявил ЦК РСДРП(б). Это позволило партии большевиков взять под контроль процесс выдвижения депутатов на Всероссийский съезд Советов и использовать это в своих интересах.

Съезд собирался в спешке. 23 сентября 1917 года было принято решение о его созыве. 25 октября (через месяц) съезд начал свою работу. К открытию его прибыли в основном депутаты из европейской, более промышленно развитой части страны, где большевики

с. 130

пользовались поддержкой. Представители более отдаленных районов, где большевики не имели поддержки на съезд не прибыли.

Таким образом, большевики **получили власть не на основе справедливых демократических выборов**, а в результате вооруженного захвата и аппаратных махинаций.

¹⁷ Декрет Совета народных комиссаров— Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917- 1924. Екатеринбург. 1993, с. 9.

¹⁸ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 442.

¹⁹ Расширенное заседание ЦК РСДРП(б). — КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1953, с. 399.

²⁰ Ст. 1 Устава РСДРП(б), принятого на VI Съезде. — КПСС в резолюциях и решениях Съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1953, с. 384.

²¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 444.

²² Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 56, 58, 87, 454, 466.

²³ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 35, 454, 466.

²⁴ Ленин В.И., Полн. собр. соч., т. 35, с. 58.

²⁵ История государства и права СССР. Ч. 2. М., 1986, с. 19.

Высший орган партии большевиков не был полностью ответственен перед населением и его представителями. Недовольство населения политикой партийных вождей подавлялось.

Созванное в январе 1918 года **Учредительное собрание**, делегаты которого были избраны путем всеобщего голосования, и представляли крестьянское большинство страны, было **распущено** по указанию вождей большевистской партии. Решение ЦК о роспуске Учредительного собрания было оформлено посредством декрета ВЦИК.

Подавлено было выступление **профсоюзов** (Викжель) не поддержавших большевиков. Забастовки, преследующие политические цели, объявлялись саботажем, а их участники подвергались репрессиям²⁶.

Для систематической борьбы с оппозицией руководство партии большевиков 7 декабря 1917 года создало **Всероссийскую Чрезвычайную Комиссию**, которая получила ряд судебных полномочий. ВЧК возглавил член ЦК РСДРП(б) Дзержинский Ф.Э.

Как видно из сказанного, высшая государственная власть в России после Октябрьского вооруженного восстания перешла к небольшой группе людей — вождям партии большевиков, которые составляли ядро ЦК РСДРП(б)²⁷. Эта власть была получена не в результате справедливых демократических выборов и не поддерживалась большинством населения страны. Основные признаки республиканской формы правления здесь отсутствуют. В наличии признаки олигархической формы правления.

В философской литературе иногда говорится об **элементах личной диктатуры**, возникших в послеоктябрьский период 1917 года²⁸. Та же мысль проскальзывала в советской литературе, (например в работах Л. Троцкого) и у лидеров антибольшевистской направленности²⁹. В.И. Ленин безусловно был наиболее авторитетным вождем в правящем комитете. Но как видно, на примерах принятия решения о вооруженном восстании в октябре 1917 года в Петрограде, о Брестском мире, он оказывал давление на своих соратников, но не мог принимать единоличных решений. Об этом свидетельствует Зиновьев Г.В.³⁰.

с. 131

Поэтому диктатурой одного человека эту форму правления назвать нельзя.

Если рассматривать большевистскую идеологию, которая после захвата власти стала государственной, как разновидность религии³¹, то правящий комитет партии можно отождествить с высшими жрецами, духовными патриархами. Они являются носителями «истины», вероучения. На этом основании можно назвать возникшую форму правления **теократической олигархией**. Тем не менее некоторые **черты республики** здесь все же есть:

1) власть вождей в какой-то степени **ограничивалась** представительным органом партии — **Съездом партии**. Он играл значительную роль в принятии важнейших решений нормативного и распорядительного характера когда между вождями партии не было согласия и разгорались споры³². Депутаты на съезд партии избирались членами партии, которых к марту 1918 года насчитывалось около 300 тысяч человек³³. Сосредоточение высшей государственной власти в руках выборного органа представляющего часть общества (членов партии большевиков) указывает на наличие признаков партийно-аристократической республики в этот период истории России. При этом следует учесть, что РСДРП(б), в марте 1918 года переименованная в Российскую коммунистическую партию (большевиков) (РКП(б)) относится к мобилизационному, вождистскому типу партий. В таких партиях харизматический вождь подбирает себе учеников-соратников. Вместе они формируют исполнительный аппарат партии (профессиональных функционеров). Последний ведет набор в партию рядовых членов, готовых служить идеям, выдвигаемым вождями. Таким образом получается, что не вожди представляют членов партии, их интересы, а наоборот, рядовые партийцы представляют вождей среди массы населения, ведут мобилизацию народа на исполнение воли вождей;

2) власть большевистских лидеров в первые месяцы после Октябрьского восстания 1917 года **поддерживалась значительной** (хотя и не большинством) **частью рабочих и крестьян**;

3) ответственность вождей партии проявлялась в (а) **вынужденной поддержке интересов крестьянства** при решении вопроса о земле; (б) при включении в состав ВЦИК в ноябре 1917 года представителей крестьян из числа левых эсеров и беспартийных, которые являлись членами Центрального исполнительного комитета съезда Советов крестьянских депутатов; (в) временном отказе от идеи войны до победы пролетарской революции во всем мире

с. 131

и демобилизации армии, переводе остатков ее на добровольную основу;

4) в рассматриваемый период **армия** представляет собой **неуправляемую стихийную силу**. Правящий комитет партии большевиков вынужден учитывать мнение крестьян из которых состоит эта армия. Что бы снизить ее роль, большевики разлагают ее, ввергают в пучину хаоса. Это делается путем введения выборности всего командного состава (Декрет СНК принятый в декабре 1917 года «О выборном начале и об организации власти в армии»), передачи власти солдатским комитетам и советам.

²⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 63, 89, 125.

²⁷ Мысль об этом была высказана еще в 1918 году Н.А. Бердяевым. См. Бердяев Н.А. *Философия неравенства* М., 1990.

²⁸ Бакунин А.В. *История советского тоталитаризма*. Кн. 1. Генезис. Екатеринбург, 1996, с. 8, 10.

²⁹ Бакунин А.В. *История советского тоталитаризма*. Кн. 1. Генезис. Екатеринбург, 1996, с. 9.

³⁰ За полгода до черного января. Из переписки членов Политбюро ЦК РКП(б) в июле — августе 1923 г. — *Советская Россия*, 1991, 6 апреля, с. 4.

³¹ Бердяев Н. *Философия неравенства*. М., 1990, с. 202.

³² Резолюция VII съезда РКП(б) О войне и мире — КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. Ч.1. М., 1953, с.404-405.

³³ Седьмой съезд РКП(б). — КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. Ч.1. М., 1953, с.403.

5) на местах власть переходит к Советским органам, которые в первые месяцы после переворота остаются совершенно независимы от центральных органов. Их политика определяется тем, руководители каких партий возглавили Совет и его исполнительный комитет.

Руководство партии большевиков старается **принимать меры по укреплению своей независимости от населения**. Так в январе 1918 года большевики организовали созыв III Всероссийского Съезда крестьянских депутатов, на котором, в отличие от предыдущих съездов Советов крестьянских депутатов они имели большинство. Съезд Советов крестьянских депутатов принял решение о слиянии со съездом Советов рабочих и солдатских. При этом удалось принять избирательный закон по которому большинство крестьян страны были представлены на съезде меньшинством депутатов. Один делегат съезда избирался от 150 тыс. крестьян, в то время как один делегат от рабочих представлял 25 тысяч человек. Это позволяло **подавлять интересы крестьян**.

В этот период большевики провели политику **устранения организованной оппозиции**. Были запрещены правобуржуазные партии. Гонениям подвергаются партии меньшевиков и эсеров. Все партии, не согласные с проводимой большевиками политикой, объявляются «врагами народа»³⁴. Таким образом даже рабочих и крестьян лишают права выбирать ту политическую элиту, которая могла бы в большей степени реализовать их интересы.

Одновременно проводилась **чистка советов** на местах. Советы в которых большевики не имели большинства распускаются. Вместо них формируются чисто большевистские Советы, провозглашаются в качестве местных органов власти Военно-революционные комитеты, образуемые партийными ячейками, вместо крестьянских Советов большевики создают в деревне Комитеты бедноты.

С. 133

Основой власти любой олигархии является армия. Тактика большевистской олигархии в первые месяцы после прихода к власти заключалась в разложении старой армии, уничтожении ее, ибо она могла повернуть свое оружие против новой власти. После выполнения этой задачи, с весны 1918 года вожди партии меняют тактику, начав строительство новой армии:

а) выборность командного состава, введенная на первом этапе, заменяется назначением (постановление ВЦИК «О порядке замещения должностей в Рабоче-Крестьянской Красной Армии», принятое в апреле 1918 года);

б) в воинских частях вводится должность представителя партии — военного комиссара. Его права уравниваются с правами командира части;

в) добровольность формирования армии заменяется всеобщей принудительной мобилизацией в нее (Декрет ВЦИК, принятый в мае 1918 года «О введении всеобщей воинской повинности»).

Достаточно надежным инструментом власти олигархии в этот период становятся органы ВЧК. Олигархия усиливается по мере **развития черт тоталитаризма** в государственно-политическом режиме России, то есть устранения политических свобод и увеличении роли государства в общественной жизни.

Форма правления Советского государства в период гражданской войны. Следующим этапом в развитии Советского государства считается период гражданской войны. 3 июля 1918 года ЦК РКП(б) утверждает текст Конституции РСФСР. После этого, на V Всероссийском съезде Советов, состоящем только из делегатов большевиков (делегаты левых эсеров были арестованы) текст Конституции был оформлен в виде закона. На его основании можно сделать оценку формально-юридической стороны формы правления.

Согласно ст. 1 Конституции РСФСР³⁵, Россия объявлялась **Республикой Советов** рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Верховная власть приписывалась Всероссийскому съезду советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (ст. 12, 24). Депутаты съезда избирались гражданами РСФСР (ст. 64), а депутаты съезда избирали ответственный перед ним Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) (ст. 12, 28, 29). ВЦИК формировал правительство РСФСР — Совет Народных Комиссаров (ст. 35).

С. 134

Нормы Конституции не имели механизма реализации. Их исполнение зависело от воли реально властвующих органов партийно-государственного аппарата.

Фактически форма правления России оставалась олигархической. Это доказываются следующими обстоятельствами:

1) реальная власть в стране принадлежала **группе вождей** РКП(б), которые входили в состав таких партийных органов как Политбюро ЦК РКП(б), Оргбюро ЦК РКП(б), возглавляли Секретариат ЦК РКП(б). Они же составляли основу ЦК РКП(б). Но в целом Центральный Комитет потерял в этот период высшую власть. В него были введены партийные функционеры отдельных регионов, которые были ставленниками того или иного вождя партии и безусловно поддерживали его. ЦК не был постоянно работающим органом. Он собирался на пленумы, где уже принятые решения вождей доводились до ниже стоящих партийных функционеров. Решение пленума ЦК имело самостоятельное значение, если между партийными вождями возник конфликт. Партийные олигархи (как уже указывалось ранее) принимали важнейшие нормативные решения, касающиеся жизни всей страны (законодательная власть); осуществляли руководство исполнением этих решений; являлись высшей судебной инстанцией;

2) **выборы делегатов на Всероссийский съезд** Советов проводились под контролем партийных органов большевиков, опирающихся в условиях войны на вооруженные силы. Оппозиция правящей партии, как правило, лишалась легальности и уничтожалась физически. Выборы делегатов были многоступенчатыми и осуществлялись открытым голосованием. Исходя из этого, такие выборы нельзя признать демократическими, легитимирующими существующую власть.

3) в результате таких выборов, Всероссийские съезды Советов **состояли преимущественно из делегатов-большевиков**³⁶. Исходя из строгой партийной дисциплины, делегаты коммунисты единогласно утверждали решения принятые заранее высшими партийными органами. Отказ это сделать означал бы исключение из партии и

³⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 99, 126.

³⁵ СУ РСФСР, 1918 год, № 51, ст. 582. Более доступен текст Конституции РСФСР в книге «Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917-1924». Екатеринбург, 1993, с. 46-63.

³⁶ Карр Э. История Советской России. Книга 1. Том 1-2. Большевистская революция 1917-1923. М., 1990, с. 142-143.

лишение депутатского мандата. 4 июля 1918 года собрался последний V Всероссийский съезд Советов на котором из 1132 делегатов присутствовало 745 большевиков и 352 левых эсера. После восстания левых эсеров 7 июля 1918 года почти вся их делегация была арестована.

Пренебрежительное отношение к съездам Советов и Конституции проявлялось уже в том, что в нарушении ст. 26 «высший форум» собирался не два раза в год а один раз.

С. 135

Из этого можно сделать **вывод**, что Всероссийские съезды Советов в этот период не обладали реальной властью и сохранялись для создания видимости демократичности существующей власти.

4) **состав ВЦИК** фактически назначался вождями большевистской партии и члены его были ответственны перед высшими партийными органами. Он состоял из большого количества человек и был неудобным инструментом для придания решениям вождей законного вида. Поэтому был создан Президиум ВЦИК, издававший постановления, которым придавалась сила закона.

5) по-прежнему часть решений ЦК РКП(б) оформлялось в виде государственных нормативных документов через постановления **СНК**, в который входят сами вожди или лично преданные им люди. Председатели СНК остается В.И. Ленин.

Усиление власти партийной олигархии осуществляется за счет: (а) расширения сети партийного аппарата на всю контролируемую часть страны; (б) централизации системы местных Советов, подчинения ее Народному Комиссариату Внутренних дел и партийному аппарату³⁷; (в) замена советских органов в ряде мест революционными комитетами, назначенными партийным аппаратом; (г) укрепления дисциплины в армии; (д) создания профессиональных органов милиции и расширения произвола ВЧК; (е) усиления авторитета В. И. Ленина в стране.

Итак, признаки советской республики в России в реальной действительности исчезают совершенно.

Форма правления Советского государства в 20-х годов. В 1922 году образуется Союз Советских Социалистических Республик (СССР).

Согласно принятой в 1924 году Конституции СССР³⁸, образовавшийся Союз имеет все формальные признаки советской республики:

верховным органом власти объявляется съезд Советов (ст. 8). Съезд созывается один раз в год (ст. 11);

делегаты на съезд Советов избираются на губернских и республиканских съездах Советов (ст. 10);

в период между съездами верховным органом считается Центральный Исполнительный Комитет СССР (ЦИК) (ст. 8), состоящий из двух палат: Союзного Совета и Совета Национальностей. Депутаты ЦИК избираются на съезде Совета (ст. 14, 15). ЦИК ответственен перед съездом Советов (ст. 28);

в период между сессиями ЦИК СССР высшим органом власти является Президиум ЦИК, образуемый членами ЦИК СССР (ст. 26);

с. 136

решения ЦИК СССР обязательны для исполнения на всей территории СССР (ст. 19).

Фактически высшая власть в новом Союзе осталась в руках той же **партийной олигархии**.

К началу Нэпа в партии еще более высоко поднялся **авторитет В.И. Ленина**. Его указания почти приравнивались к закону. На пленумах ЦК партии их еще обсуждали, с ними спорили но, через подобранное самим Лениным большинство утверждали в виде решений ЦК. После этого их доводили до средней партийной элиты на съездах партии, которые всегда их одобряли. Так, например, было с решением о переходе к новой экономической политике. Оно было принято Лениным в феврале 1921 года, оформлено 7 марта 1921 года решением ЦК партии и 15 марта одобрено единогласно на X съезде РКП(б)³⁹. 20 марта решение было передано во ВЦИК и вышло для масс народа в виде его декрета⁴⁰.

После отхода Ленина от дел и его смерти, высшее значение стали играть решения **нескольких вождей партии** входящих в Политбюро и Оргбюро ЦК партии: Сталин, Зиновьев, Каменев, Бухарин, Троцкий. На вторых ролях находились Ворошилов, Молотов, Орджоникидзе, Рыков, Томский, Рудзутак⁴¹. В их руках сосредотачивается высшая законодательная, исполнительная и судебная власть. Внутри правящей олигархии идет жестокая борьба за власть⁴². После смерти В.И.Ленина, от власти удается устранить Троцкого Л.Д. Затем И.В. Сталин устраняет с важнейших постов в партии и государстве Зиновьева, Каменева и Бухарина. Возглавив секретариат ЦК, И.В. Сталин подбирает кадры партийных функционеров на местах, выдвигает верных себе людей, опираясь на них, формирует делегатский корпус съездов партии, послушный ЦК, ЦКК, Политбюро, Оргбюро и Секретариат. Но власть И.В. Сталина еще не абсолютна. Он вынужден считаться с мнением своих же выдвиненцев в указанных органах партии.

Съезды партии в этот период совсем перестали иметь властный характер. Они превратились в собрания партийного актива мест с целью доведения до него руководящих указаний вождей. Критика вождей, звучавшая на съезде была хорошим средством выявления инакомыслящих в партии и отстранения их затем от власти даже на местах. Многие решения съездов превратились в декларации, призванные вводить в заблуждение значительно выросшую в объеме массу рядовых коммунистов. Например, XI съезд партии принял решение повысить

с. 137

³⁷ Минц И.И. Год 1918. М., 1982, с. 123.

³⁸ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987, с. 263-284; Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917-1924. Екатеринбург, 1993, с. 151-166.

³⁹ История Коммунистической партии Советского Союза. М., 1963, с. 342.

⁴⁰ Карр Э. История Советской России. Книга 1. Том 1-2. Большевистская революция 1917- 1923). М., 1990, с. 620-621.

⁴¹ За полгода до черного января. — Советская Россия, 1991, 6 апреля, с. 4.

⁴² см. Авторханов А. X съезд и осадное положение в партии -- Новый мир, 1990, № 3; Его же: Технология власти -- Вопросы истории, 1991, № 1-8.

роль ВЦИК в хозяйственном и государственном строительстве. Но ни кто не собирался его исполнять⁴³.

Значительную роль в укреплении олигархического правления сыграла проводимая сначала В.И. Лениным, а затем его преемниками политика на ликвидацию всяких демократических свобод внутри партии. Особую роль в ней имел X съезд РКП(б) (март 1921 года), который принял решение о запрете фракций внутри партии (Резолюция "О единстве партии")⁴⁴. На основании этой резолюции из партии изгоняются все свободно мыслящие коммунисты. Их лишают всех государственных должностей, а в некоторых случаях преследуют в уголовном порядке (Троцкий, Мясников, и т.д.).

Объявляемые в Конституции СССР высшими органами власти (съезд Советов и другие советские органы), устранялись от власти с помощью приемов, опробованных в предыдущие годы. Выборы в Советы проводились под пристальным контролем партийных органов. Депутаты их фактически назначались партийным аппаратом. В рабочем движении, по указанию Ленина, подавляются всякие антибольшевистские настроения⁴⁵. Небольшевистские партии, легализованные на некоторое время в 1922 году, вновь подверглись преследованиям. Лидеры их были арестованы или высланы из страны.

Подобренные таким образом депутаты съездов, прошедшие через несколько фильтров многоступенчатых выборов, являлись послушными орудиями власти высших партийных органов. В случае неисполнения указаний вождей партии, любой делегат съезда Советов СССР терял свой мандат. Поэтому, все перечисленные советские органы обычно единогласно одобряли решения принятые заранее партийными органами. Их задачей являлось создание видимости демократии в СССР.

Форма правления Советского государства в 30-40-е годы. Формально-юридическая сторона. Конституция СССР 1936 года⁴⁶ не произвела изменений в форме правления. Она продолжала оставаться Советской республикой. Хотя некоторые частные изменения в структуре высших органов власти и избирательном праве произошли.

Высшим органом государственной власти провозглашался Верховный Совет СССР (ст. 30), состоящий из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей (ст. 34). Съезды Советов отменялись. Исключительно Верховному Совету принадлежала законодательная власть (ст. 32). Верховный Совет избирался на 4 года (ст. 36) и выбирал Президиум Верховного Совета СССР, который в перерывах между сессиями Верхов

с. 138

ного Совета принимает нормативные указы, выполняет другие функции Верховного Совета (ст. 49). Верховный Совет образует Правительство СССР — Совет Министров СССР (ст. 56). Выборы во все Советы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 134-140).

Вывод. С формально-юридической стороны республика провозглашенная в стране стала во многом более демократической. **Фактически**, в 30-е годы происходит переход от олигархической формы правления к теократической **диктатуре одного человека** — И.В. Сталина. **Признаки** этой диктатуры заключаются в следующем:

1) **Сталин**, занимающий пост Генерального секретаря ЦК ВКП(б), **устраняет** от власти **независимых от него вождей коммунистической партии**. Высшие органы власти страны и партии (Политбюро, Оргбюро, Секретариат ЦК) наполняются людьми лично зависимыми от Сталина, лично ему преданными и постоянно враждующими между собой⁴⁷. При малейшем сомнении в верности вождю, партийный функционер уничтожался физически. Это позволило Сталину сконцентрировать в своих руках все ветви власти, которые ранее принадлежали группе вождей партии. Он принимал важнейшие нормативные решения (законодательная власть), осуществлял высший контроль за их исполнением, являлся последней судебной инстанцией;

2) управлять огромной страной одному человеку позволял принцип централизма при котором назначение на все должности в партийном, государственном аппарате и в общественных организациях осуществлялось сверху вниз на основе номенклатурного права.

3) важным инструментом удержания власти вождем являлись органы **политической полиции** (Главное политическое управление — ГПУ, Народный комиссариат внутренних дел — НКВД). Они опутали сетью информаторов всю страну: от цеха на предприятии до высших государственных и партийных органов⁴⁸. С помощью их Сталин уничтожал всех, кто мешал осуществлять его всевластие («Дело Ленинградского террористического Зиновьевского центра», «Кремлевское дело» против сотрудников аппарата ЦК СССР 1935 года, процессы над Камневым, Бухариным, Рыковым, высшим командованием армии). В крайних случаях, например, при подавлении антиколхозных мятежей, применялась **армия**.

с. 139

4) **прокуратура и суды** были послушны его воле. Для расправы с политическими противниками была создана система внесудебных репрессивных органов (тройки, судебная коллегия при ОГПУ, Особое совещание при НКВД);

5) принимаемые Сталиным решения облекались в постановления Политбюро ЦК ВКП(б), в постановления Пленумов ЦК. Если они не были секретными и их необходимо было довести до масс населения, то его решения облекались в виде решений съезда партии, указов Президиума Верховного Совета СССР, законов, принимаемых Верховным Советом СССР.

6) Сталин осуществляет контроль за исполнением принятых им решений через разветвленный аппарат ЦК партии, который по сути дублирует правительственные органы. Он формирует Правительство, члены которого

⁴³ Гимпельсон Е.Г. Политическая система и НЭП: неадекватность реформ. — Отечественная история, 1993, № 2, с. 32.

⁴⁴ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, и пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1953, с. 527-529.

⁴⁵ Ленин В.И. Пол. соб. соч. Т. 43, с. 94, 96, 253-254; т. 44, с. 107.

⁴⁶ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987, с. 385-314.

⁴⁷ Медведев Р. Они окружали Сталина. — Юность, 1989, № 3, с.66.

⁴⁸ Авторханов А.Г. Технология власти. — Вопросы истории. 1993, № 3, с. 110-114.

лично перед ним ответственны. Наприме, в 1930 году Сталин назначает главой правительства лично преданного ему Молотова В.М.⁴⁹.

7) посредством огромного и послушного вождю партийно-государственного аппарата, стране был навязан **культ личности Сталина**. Любая критика вождя рассматривалась как государственное преступление и посягательство на святое. Человек, позволивший себе такую критику уничтожался. Все политические свободы закрепленные в конституциях (свобода слова, печати, собраний, неприкосновенность личности) были фикциями. В стране был установлен **тоталитарный режим**, позволивший господствовать над умами населения, физически уничтожить всех инакомыслящих. Это сделало ненужными такие ограничения избирательного права как многоступенчатые выборы, открытость голосования, лишение избирательного права части населения. Люди безропотно голосовали за подобранных партийным аппаратом депутатов Верховного Совета СССР и республик. Последние единогласно принимали все решения предложенные партийными органами. Они знали, что за каждым предложением стоит великий вождь, которому они слепо верили. Тот кто не верил был уничтожен.

Форма правления Советского государства с 1953 по 1985 годы. Конституция СССР 1977 года⁵⁰ не внесла изменений в формально-юридическую сторону формы правления Советского государства. Оно продолжало называться республикой Советов. В основном осталась прежней структура верховных органов власти.

Фактические изменения формы правления произошли после смерти диктатора в 1953 году. Власть по наследству перешла

с. 139

группе вождей партии — **олигархии**. Они составляли ядро Политбюро (Президиума) ЦК и ЦК КПСС. Было восстановлено «коллективное управление»⁵¹. Внутри олигархии не прекращалась борьба за передел власти. Одни устранялись от управления партией и страной, другие приобретали силу. Власть каждого из членов олигархии не была одинаковой.

В 1957 году Н.С. Хрущеву удается устранить с командных высот главных своих противников: Маленкова, Когановича, Молотова⁵². Он пытается занять место вождя партии и страны: кроме должности первого секретаря ЦК КПСС добивается назначения Председателем Совета Министров СССР⁵³. Существует мнение о том, что Н.С. Хрущев в 60-е годы становится единоличным **диктатором**⁵⁴. Это было высказано в докладе Сусллова на октябрьском Пленуме ЦК КПСС 1964 года⁵⁵.

В октябре 1964 года Президиум ЦК КПСС принимает решение об отставке Н.С. Хрущева⁵⁶. «Коллективность руководства» страной небольшой партийной олигархией полностью восстанавливается.

К концу 70-х годов видное место внутри правящей олигархии занимает Л.И. Брежнев. Но историки считают, что он так и не стал абсолютным диктатором. Важнейшие решения в стране принимались несколькими людьми, входящими в Политбюро ЦК КПСС⁵⁷.

В рассматриваемый период к участию в принятии важнейших партийно-государственных решений иногда допускались высшие слои бюрократии: секретари обкомов партии, председатели государственных комитетов, министры, верхушка армии и полиции, которые входили в состав ЦК КПСС. Именно они приняли решение в 1957 году о поддержке Н.С. Хрущева и о его отставке в 1964 году⁵⁸. Со слов Б.Н. Ельцина, апрельский Пленум ЦК 1985 года утвердил на пост Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева⁵⁹.

Механизм власти партийно-государственной олигархии оставался неизменным: Политбюро (Президиум) ЦК КПСС принимает все важнейшие нормативные решения; вожди партии распределяли между собой ключевые государственные посты, формировали партийно-государственный аппарат, посредством политической полиции (КГБ) осуществляли контроль за ним и всем населением⁶⁰; в стране сохранялся тоталитарный политический режим; формирование депутатского корпуса Советов проходило под контролем партийного аппарата; Советские органы лишались реальных рычагов власти.

⁴⁹ Медведев Р. Они окружали Сталина. — Юность, 1989, № 3, с.69.

⁵⁰ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987, с. 313-365.

⁵¹ Медведев Р. Н.С. Хрущев. Политическая биография. М., 1990, с. 62-82.

⁵² Медведев Р. Н.С. Хрущев. Политическая биография. М., 1990, с. 119-123.

⁵³ Медведев Р. Н.С. Хрущев. Политическая биография. М., 1990, с. 123-129, 138-140.

⁵⁴ Авторханов А.Г. Технология власти. — Вопросы истории. 1993, № 3, с. 121; Медведев Р. Н.С. Хрущев. Политическая биография. М., 1990, с.245.

⁵⁵ Медведев Р. Н.С. Хрущев. Политическая биография. М., 1990, с.245- 251.

⁵⁶ Медведев Р. Н.С. Хрущев. Политическая биография. М., 1990, с. 241-251.

⁵⁷ Авторханов А. Суслов: гроссмейстер партийной идеологии. — Огонек, 1990, № 27, с. 21.

⁵⁸ Медведев Р. Н.С. Хрущев. Политическая биография. М., 1990, с.237, 251.

⁵⁹ Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему. Л., с. 101- 102.

⁶⁰ Авторханов А.Г. Технология власти. — Вопросы истории. 1993, № 3, с. 110-118.

8. Ограничение суверенитета народа со стороны управленческих элит в современной России

// Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Ч. I. Н. Новгород. 1998. С. 224-230.

С. 224.

П.1 ст. 3 Конституции РФ устанавливает, что носителем суверенитета в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Словари однозначно разъясняют, что суверенитет означает **полную независимость, верховную власть** (1). Таким образом, согласно Конституции РФ утверждается, что народ в нашей стране обладает полной независимостью и верховной властью. Другими словами, провозглашается принцип народовластия.

Проявлениями **независимости** народа от элит (феодалной, буржуазной, бюрократической) и их организаций являются:

1) Народ не подвергается такой жестокой форме **эксплуатации**, которая бы делала его зависимым от какой-то элиты.

2) Народ не испытывает **политического гнета** со стороны государственного аппарата.

3) Сознание народ не подвергается **идеологическому давлению** со стороны церкви, государства, средств массовой информации.

Проявлениями **верховенства власти** народа над властью элит и их организаций являются:

1) Народ **сам решает** важнейшие вопросы своей общественной жизни. Его решения обязательны для государственного аппарата, отдельных групп общества, каждой личности.

2) Народ **имеет механизм** выработки общих решений и реализации их в жизнь.

Право народа на независимость и верховенство власти должно быть обеспечено с помощью материальных, политических, духовных и правовых **гарантий**. В частности, граждане должны иметь реально действующие социальные

с. 225

но-экономические, политические и культурные права и свободы.

Конституция РФ перечисляет формы осуществления власти народом. Это референдум, свободные выборы своих представителей в органы власти и управления (п. 3 ст. 3 Конституции РФ), равный доступ к государственной службе (п. 4 ст. 32 Конституции РФ).

Ограничения суверенитета народа:

1) Суверенитет народа как целого всегда будет ограничен правами и свободами отдельных **групп (меньшинств) и личности**. Подавления большинством воли меньшинства или личности, с точки зрения сегодняшней идеологии, недопустимо.

2) Очевидно, что в настоящее время суверенитет народа ограничен со стороны социальной группы **крупных собственников** основных средств производства. В их руках экономическая власть, которая позволяет поставить под свою зависимость массы неимущих, контролировать государственный аппарат и овладеть важнейшими средствами массовой информации. В этих условиях государственные управленческие элиты вынуждены в первую очередь учитывать волю представителей банковского и промышленного капитала, реализуя их интересы в политике направленной на управление массой населения.

3) Ограничение суверенитета народа со стороны **государственной бюрократии**.

За последние годы давление на народ со стороны государственных и партийных элит значительно ослабло. Устранено государственно-бюрократическое планирование и командно-административная система исполнения этих планов. Выросла роль представительных органов, демократизировался порядок выборов органы власти. Государственный аппарат потерял монополию на распространение информации. Но говорить о том, что управленческие элиты перестали посягать на суверенитет народа еще рано.

Государственная макроэкономическая политика **либерализации** привела к понижению жизненного уровня большей части населения и концентрации богатств в руках немногих. Таким образом, правящая элита увеличила фактическую зависимость большинства населения от собственников средств производства и от милости государственного аппарата.

Политика **приоритета частной собственности**, не сопровождающаяся защитой социально-экономических прав наемных рабочих так же ведет к обнищанию населения и

с. 226.

ослаблению его способности отстаивать свой суверенитет. Ослаблена защита трудовых прав граждан (ст. 37 Конституции РФ), не обеспечивается достойная жизнь и свободное развитие человека (п. 1 ст. 7 Конституции РФ). Безработный или находящийся под угрозой увольнения не может быть свободным.

Установленные **налоги** ставят в зависимость от бюрократии массу мелких и средних предпринимателей. Уклонение от конфискационных налогов превращает всех их в правонарушителей, делает зависимыми от воли государственного аппарата, который может устроить проверку уплаты налогов предприятием, а может закрыть глаза на нарушение налогового законодательства.

Государственный аппарат не часто доверяет народу непосредственно решать важнейшие вопросы общественной жизни через **всенародное голосование**. За всю историю России было проведено

три референдума. Решения, принятые народом на двух референдумах, были проигнорированы действующим Президентом и политической элитой. Голосование по Конституции РФ в 1993 году было проведено вслепую, без ясного осознания народом норм, закрепляющих форму правления в стране. Людей поставили перед выбором: или жить без конституции при фактической диктатуре одного человека, или утвердить предлагаемый администрацией Президента текст. Произведенный выбор был далеко не свободным. Обсуждение проекта шло в условиях фактически установленной Президентом диктатуры. Аппарат через средства массовой информации осуществлял массивное давление на сознание людей. Результаты голосования показывают, что значительная часть народа уклонилась от выражения своей воли, отказалась участвовать в голосовании.

Федеральный конституционный закон «О референдуме РФ» 1995 года лишает народ права непосредственно принимать решения по ряду вопросов: об изменении статуса субъектов РФ, о досрочном прекращении или продлении срока полномочий государственных органов и т.д. (ч. 2 ст. 3). Это означает, что народ ограничили в его дееспособности.

Референдум назначается согласно п. «в» ст. 84 Президентом РФ. История последних лет показывает, что эта обязанность Президента может быть с легкостью не исполнена, так как ответственности высшего должностного лица за неисполнение норм Конституции не установлено.

С. 227.

П. 3 ст. 3 Конституции РФ объявляет **выборы** высшим непосредственным выражением власти народа. П. 2 ст. 32 Конституции РФ дает право гражданам страны избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Фактическое состояние общества не позволяет с помощью выборности реализовать суверенитет народа. Экономические элиты, лица, занимающие властное положение в государственном аппарате имеют средства воздействия на сознание людей и, добившись их расположения, занимают места в представительных органах власти. Часто они используют полученные должности для реализации своих личных или групповых интересов. Как известно, решающую роль на выборах играет наличие финансовых средств для проведения избирательной кампании и способности произвести впечатление на чувства людей. Обман избирателей во время предвыборной агитации по закону не наказывается. Законодательство не может обеспечить равенство кандидатов в представительный орган независимо от их материального и должностного положения в соответствии с п. 2 ст. 19 Конституции РФ.

Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 года № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления», в котором были продлены сроки полномочий глав администраций, депутатов представительных органов субъектов Федерации, откровенно лишил народ права осуществлять избрание своих представителей в органы власти государства (п. 2 ст. 32 Конституции РФ).

Власть народа ограничивается за счет **ослабления представительного правления**. В России реализована модель разделения властей, при которой власть нижней палаты парламента ослаблена, а власть Президента РФ, его администрации усилена. Выборность Президента служит поводом для него ставить себя выше парламента. Но один человек не может выразить противоречивые интересы разных слоев населения.

Один человек физически не в состоянии компетентно разрешать сложные вопросы общественной жизни. Президент вынужден в своей деятельности опираться на профессиональную бюрократию, доверять ей, создавать для нее привилегии. Он не в состоянии проконтролировать деятельность бюрократии. Особенно это не может осуществить нынешний Президент, часто болеющий, не имеющий высокого образования и компетентности во многих сферах общественной жизни. В результате, президентская администрация и исполнительные органы присваивают себе полномочия Президента. От его имени они осуществляют часть законотворческих функций представительных органов, оставаясь вне контроля со стороны депутатского корпуса. Это позволяет бюрократии реализовать свою волю, вопреки воле народа.

С. 228

Суверенитет народа реализуется посредством действия принципа **верховенства законов** (п. 2 ст. 4 Конституции РФ), принимаемых парламентом. Издание Президентом РФ с подачи своей администрации указных законов свидетельствует о постоянном посягательстве бюрократии на верховенство власти народа (2).

Подбор кадров не по способностям, а по личной преданности вышестоящему начальнику приводит к тому, что государственный аппарат представляет собой закрытую корпорацию с круговой порукой, корпоративными интересами, часто противоречащими интересам народа. На место партийной пришла личная номенклатурная практика. Каждый политик имеет свиту «своих» людей, которых ставит на ключевые должности в аппарате им возглавляемом. Сюзеренитет - вассалитет сохранился в России со времен феодализма. Конкурентность в подборе кадров фактически не применяется. При этом нарушается право граждан на равный доступ к государственной службе (п. 4 ст. 32 Конституции РФ).

Народ не может осуществлять власть через органы государства и самоуправления (п. 2 ст. 3 Конституции РФ) в условиях отсутствия **контроля** за их деятельностью. Осуществление контроля возможно посредством реализации норм Конституции РФ, закрепляющих право каждого человека на

информацию (п. 2 ст. 24, п. 4 ст. 29) о деятельности государственных органов. У нас это право легко игнорируется. Эффективной ответственности за сокрытие информации от народа нет. Никто не понес ответственности за сокрытие сведений о болезни Президента Ельцина в период президентской избирательной кампании 1996 года.

Право человека на информацию может быть реализовано только при наличии права на **свободу слова и печати** (п. 1, 4 и 5 ст. 29 Конституции РФ). Пока бюрократии удастся ограничивать эти свободы, через контроль за значительной частью информационных каналов, выступая их учредителями или удерживая в финансовой зависимости.

Права граждан ограничиваются бюрократией вследствие отсутствия эффективной **ответственности** за посягательства на них. Средством обеспечения ответственности депутатов перед избирателями считается императивный мандат и право отзыва депутата (3). Современное отечественное государственное право не знает таких норм. Не эффективна ответственность за принятие нормативных актов, противоречащих Конституции РФ или другим законам.

С. 229

Фактически отсутствует ответственность Президента за нарушение Конституции РФ. В стране который год идет разрушение экономики, как сейчас признано, по ошибке была развязана война в Чечне, унесшая тысячи жизней, высших должностных лиц государства в средствах массовой информации обвиняют в коррупции, но ответственности за это никто не несет.

Основные **причины** ограничения суверенитета народа лежат вне правовой сферы: не высокой политической, экономической, правовой культуре народа, общественной пассивности, низком уровне жизни большинства людей. В результате, народ оказывается не в состоянии сформировать и ясно выразить свою волю. Значительная часть народа уклоняется от осуществления власти: отказывается от получения общеполитической информации, не участвует в выборах, безразлична к деятельности своих представителей. Многие люди поддаются обману со стороны управленческих элит, наивно верят предвыборным обещаниям. Любое социологическое исследование может подтвердить, что значительная часть народа не только не знает как их представители голосуют в парламенте, но даже не помнят фамилии своего депутата.

Отказ в проведении некоторых демократических мероприятий иногда объясняется отсутствием финансовых средств. Препятствием на пути к суверенитету народа является обострение противоречий между имущими и малоимущими. Борьба между ними используется государственной бюрократией для усиления своей власти.

Вывод. Суверенитет народа в современной России носит формальный характер. Народ имеет право участвовать в референдумах, выборах, нести государственную службу, знать как работает государственный аппарат, но не имеет гарантий их реализации. Независимость народа и его властные полномочия в значительной степени ограничены со стороны аппарата государства, обособленного от большинства граждан. Государственная власть не является формой выражения власти народа, как это утверждается в комментариях к Конституции РФ (4). Закрепление суверенитета народа в Конституции РФ можно рассматривать лишь как цель общественного развития.

Спорным является вопрос о необходимости обеспечения суверенитета народа в современной России. Большая часть населения не понимает законов общественной жизни, не обладает достаточной экономической, политической и правовой культурой, а потому не может правильно, с выгодой для себя решать общественные проблемы. Чувства — не

с. 230.

лучшее руководство для действий. Правление людей не способных к самоорганизации и самодисциплине ведет к хаосу, росту правонарушений. Власть неимущих, которые составляют сегодня большинство, едва ли позволит развивать экономику страны на основе концентрации богатств в руках частных собственников. Депутаты Национального собрания Франции в 19 веке замечали: «Позволить неимущим решать судьбу кошелька имущих — значит пустить козла в огород» (5).

Сноски

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993, с. 804. Юридический энциклопедический словарь. М., 1987. С. 459.

2. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года «1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ». «Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденное указом Президента РФ № 1557 от 1 октября 1993 года. Указ Президента РФ от 22 октября 1993 года № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ». Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ».

3. Даниленко В.Н. Декларация прав и реальность. М., 1989. С. 72.

4. Конституция РФ. Комментарий. Ред. Топорнин Б.Н., Батурич Ю.М., Орехов Р.Г. М., 1994, с.67.

5. Бюхнер-Удер В. Права человека: утопия или реальность? М., 1985. С. 55.

9. ИНТЕРЕСЫ СЛОЯ УПРАВЛЕНЦЕВ И ПРИНЦИПЫ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА

// Правовые проблемы укрепления российской государства. Сб. статей. Ч. 1 Томск. 1999.

С. 191

Слой управленцев (бюрократия, управленческая элита) как любой иной социальный слой имеет свои обособленные интересы (совпадающие или не совпадающие с общими), которые могут отражаться в реально действующем позитивном праве, его принципах. **Значительная власть** бюрократии позволяет ей открыто навязывать обществу выгодные ей принципы позитивного права (древневосточные деспотии).

Ограничение власти управленческих элит вынуждает их скрывать навязываемые обществу принципы за декларативно провозглашенными принципами, отражающими интересы иных групп общества, приспособлять действующие принципы права к своим интересам.

Самовластная бюрократия реализует в нормах позитивного права следующие общеправовые принципы:

1) Принцип **неравенства**. Он обеспечивается посредством закрепления сословного (кастового) строя, в котором бюрократия занимает высшую социальную ступень. Возможно закрепление иных правовых привилегий в соответствии с занимаемой должностью. Бюрократия усиливает свою власть за счет распределения правовых привилегий среди членов общества (распределение титулов, имущественных прав).

2) Принцип **элитаризма** (недемократизма). Позволяет поддерживать власть бюрократии над членами общества. Реализуется этот принцип посредством: (а) ограничения прав граждан в формировании государственного аппарата, осуществления контроля за его деятельностью; (б) отсутствия закрепления в праве юридической ответственности государства, его органов, должностных лиц за свои действия и бездействие; (в) господства государственной (храмовой, партийной) собственности на основные средства производства; (г) закрепления одной государственной идеологии (религии).

3) Принцип **ограничения свободы**. Позволяет подавить активность членов общества, которая может быть направлена против власти пра

с. 192.

вящих элит. Реализуются в нормах, запрещающих политические права граждан, ограничивающих личные, экономические (право частной собственности, право на предпринимательскую деятельность) и культурные права.

4) Для защиты своих интересов может использоваться принцип **жестокости** (негуманизма) в праве: закрепление жестоких форм государственной эксплуатации населения, жестокости в уголовном и уголовно-процессуальном праве.

5) Принцип **произвола** (свободы усмотрения) осуществляется путем: (а) предоставления широких свобод государству, его органам, должностным лицам (общедозволительный принцип) в своих действиях по отношению к обществу и его членам; (б) отсутствия реального контроля общества за соблюдением запретов и исполнением обязанностей должностными лицами; (в) отсутствия юридической ответственности должностных лиц за нарушения законов; (г) фактического верховенства подзаконных актов над декларативными законами.

6) Принцип **субъективизма**. Исходя из своих интересов, управленческие слои могут пренебрегать требованием объективности права.

Советская номенклатура скрывала реализуемые ею принципа права за декларативно провозглашенными в конституциях нормами-принципами.

Слабые управленческие элиты современного российского государства вынуждены **приспосабливать** существующие принципы права, в которых отражаются интересы других правящих слоев, к реализации собственных интересов, исказить эти принципы в процессе правоприменения.

10. Отражение интересов управленческих групп в принципах позитивного права

// Вестник Тюменского государственного университета. 1999. № 2. С. 44-50.

с. 44

УДК 340.11; 316.343.65

АННОТАЦИЯ

В правоведении существуют различные понимания принципов права. Автор показывает противоречивость системы реально действующих принципов позитивного права, влияние на них интересов управленческих групп.

There are several conceptions of law principles. There is contradiction in the sistem of principles. The author investigates the bureaucratic influence on these principles of law.

С. 45

Исследование принципов позитивного права [1] позволяет представить это право в виде единой системы. Знание принципов является надежным руководством в толковании и реализации права, позволяет разрабатывать рекомендации по совершенствованию законодательства. Ошибочные представления в этой области заводят законодателя в тупик [2].

Оценка некоторых работ в области правоведения позволяет сделать вывод, что отечественная наука, отказавшись от одних заблуждений, касающихся принципов права, тут же попала в плен заблуждений иного рода.

1. Понятие принципов позитивного права.

В отечественном правоведении существует некоторый хаос в использовании словосочетания принципы права. Для его устранения необходимо точно определиться с тем, **какие смыслы** вкладываются в это словосочетание.

В советской литературе под принципами права чаще всего понимали идеи, находившие отражение в **законодательстве**, в правовых текстах [3]. Анализ права сводился к изучению статей конституции и других законов. Под давлением партийного аппарата правоведы должны были доказывать, что эти принципы и есть реально действующие. Сегодня большинство понимает, что это было не так.

В современной литературе, особенно по философии права, под принципами права понимают основополагающие идеи, которые ложатся в основу различных концепций идеального права. По сути, это принципы имеющие место в той или иной **правовой идеологии** [4].

Меньшим вниманием в наших исследованиях пользуются принципы **реально действующего** в обществе позитивного права. Эти принципы могут не фиксироваться в писанных источниках. Их главный признак — реализованность в поведении субъектов права под воздействием государства, его органов, должностных лиц.

Принципы действующего права **нельзя придумать**. Они выявляются, путем анализа всей массы конкретных правовых предписаний и практики их реализации. В отличие от принципов законодательства, принципы реального права могут не иметь выражения на бумажном носителе. Попытки их закрепления в правовых документах получили распространение только в XIX веке. В отечественной науке еще в 50-х годах нашего столетия шел спор, нужно ли закреплять в законах принципы права [5].

Принципы реального права могут **не осознаваться** обществом. Для их выявления требуется определенная высота развития правовой науки, свобода научной мысли, ликвидация отрыва науки от практики.

Политические интересы доминирующих в обществе групп, реализующих посредством позитивного права свои обособленные интересы, подталкивают их принимать меры по **сокрытию** истинных принципов действующего права.

Принципы реально действующего права являются **абстракциями** самого высокого уровня. Они могут наполняться разным содержанием. Например, принцип гуманизма может означать закрепление в праве гражданских и политических прав, а может вырасти в требование защиты, наряду с ними, социально-экономических прав граждан.

Содержание принципов позитивного права **динамично**. Оно изменяется в процессе развития права. Если в Древней Греции принцип равенства действовал только в отношении свободных граждан, то в большинстве современных стран он распространен не только на всех граждан, но и на иностранцев.

С. 46

Принципы действующего права имеют объективно-субъективное **происхождение**. Их содержание определяется объективными социально-экономическими причинами и условиями жизни людей, потребностями человека. С другой стороны, особенно в последние столетия, значительно выросла роль **субъективных факторов**: сознательной политики, проводимой отдельными группами общества, организованными в партии и движения, использующими, для достижения своих целей, государственный аппарат, идеологическое давление на массы, прямое насилие. Безусловно, объекты политики, пассивные слои общества (их культура, степень сопротивления внешнему регулированию), поведение которых подвергается правовому регулированию, также в определенной степени влияют на характер реализуемых принципов права.

2. Противоречивость принципов права.

В большей части отечественной учебной литературы доминирует не диалектический подход к системе принципов права. Она рассматривается как **непротиворечивая** [6]. Это обусловлено тем, что право изучается с позитивистских или естественно-правовых позиций как законодательство или как идеальное право. В обоих случаях исследователи уходят от анализа реально действующих в обществе норм. Редкие работы указывают на противоречивость принципов позитивного права, рассматриваемых в историческом аспекте. Например, действие в разные исторические эпохи принципов неравенства или равенства, жестокости или гуманизма [7].

В последние годы в отечественной литературе не принято говорить о наличии разных интересов у разных групп общества. Не могут проигнорировать это различие только представители гражданского и трудового права, которые непосредственно сталкиваются с поиском компромиссов между представителями разных групп в процессе заключения договоров [8]. Отторжение теории классовости общества не позволяет признать,

что реально действующее право является **результатом компромисса** разных социальных групп, своеобразным договором. В результате этого компромисса неизбежно рождается **противоречивая система** права, в которой соединяются в разных пропорциях различные (может быть даже противоречивые) принципы. Например, принцип свободы предпринимательства и принцип государственного контроля, ограничения предпринимательской деятельности. Особенно ярко эти противоречия проявляются в праве переходного типа.

Анализ позитивного права отдельной страны должен заключаться в определении **степени осуществления** того или иного принципа в этом праве. Свобода в одних вопросах может соседствовать с несвободой в других, равенство с привилегиями, законность с определенной свободой усмотрения. Необходимо выстраивать иерархию этих принципов, указывать в какой области и в отношении каких групп общества они действуют. Свобода для граждан страны неизбежно выливается в ограничения прав и свобод для государственного аппарата. Формальное равенство работодателя и работника в современных условиях России ведет к отказу от гуманизма, к усилению эксплуатации наемного труда рабочих [9].

3. Отношения управленческих слоев к принципам позитивного права.

Наиболее активной группой общества во все времена являлся слой управленцев (бюрократия в широком смысле слова), имеющий возможность непосредственно воздействовать на характер позитивного права в процессе участия в правотворчестве и правоприменении. Характер воздействия управленцев на принципы права в обществе определяется силой их власти.

С. 47

1) Бюрократия, занимающая доминирующее положение в обществе (самовластная бюрократия), определяет характер принципов права, навязывает их всему обществу, может открыто закрепить их в писанных источниках права. Например, управленческая элита древневосточных деспотий открыто закрепляла принцип кастовости, недемократизма [10].

2) Менее прочное положение управленцев в обществе заставляет их прятать принципы, навязываемые обществу под формулировками, имеющими двойное толкование. Так, принцип господства интересов партийной номенклатуры в советском праве был завуалирован под принцип руководящей роли КПСС в обществе, под принцип классовости и демократического централизма. В процессе реализации правоприменитель производил толкование названных принципов с учетом собственных интересов. Например, принцип защиты революции, провозглашенный в первых декретах Советской власти фактически толковался как необходимость защиты власти большевистской партократии. Под принципом борьбы с врагами пролетариата понималась борьба со всякой оппозицией правящей группировке как в обществе, так и в самой коммунистической партии. Принцип общественной собственности на средства производства означал экономическое господство советской номенклатуры.

Не обладая достаточной силой, управленческие группы вынуждены скрывать реально действующие в позитивном праве принципы. В советский период это довольно часто производилось с помощью принципов, декларируемых в законодательстве. Руководство коммунистической партии прекрасно понимало, что законодательные тексты можно использовать в идеологических целях. Исходя из этого, в советской стране сложилась традиция наполнять конституционные акты и иные законы декларациями, в которых якобы формулировались принципы советского права. Большая часть этих идей, изложенных в статьях законодательства, не являлась ни руководящими, ни основополагающими по отношению к конкретным нормам, правотворчеству и реализации права. Они не только не воплощались в действующих нормах позитивного права, но чаще всего прямо противоречили им. Их функции заключались в «камуфлировании», «маскировке» правовой реальности [11]. Например, в советском законодательстве и правовой идеологии провозглашался принцип демократизма (народовластия), а на деле закреплялось отчуждение всего народа от управления государством. Утверждалось, что право содержит принцип коллективизма [12], а на деле оно закрепляло всевластие вождя партии. Вместо провозглашенного принципа социалистической собственности действовал принцип бюрократической собственности. Вместо распределения по труду действовал принцип распределения по произволу правящей бюрократии и размерам властных полномочий. Выход за пределы норм распределения, установленных бюрократией рассматривался как получение нетрудового дохода.

3) Управленческие группы, поставленные под контроль иных слоев общества, вынуждены ограничиваться **приспособлением** принципов права, в которых отражаются интересы других правящих слоев, к реализации собственных интересов. Так, если речь заходит о привлечении к юридической ответственности должностного лица, то поднимается вопрос о действии принципа гуманизма, о возможности исправления правонарушителя без применения строгих мер ответственности.

Если рассматривать принципы права как **требования**, как **нормы очень абстрактного характера**, то можно сказать, что управленческие слои, в зависимости от своего положения в обществе, предъявляют эти требования, реализующие их интересы, с разной степенью открытости и интенсивно-

с. 48

ти. От прямого и императивного навязывания всему обществу до скрытого от большинства «протаскивания» каких-то идей посредством правового инструментария.

Нередко, выгодные управленческим слоям принципы права, отражают не только их интересы, но так же и интересы других социальных групп или общества в целом. Например, принцип привилегий делает государственную власть желанной для наиболее образованной части общества и обеспечивает более или менее компетентное управление общественными делами. Принцип ограничения свобод позволял поддерживать общественный порядок в условиях острой классовой борьбы.

Наибольшее применение в реализации интересов управленческих слоев находят следующие идеи:

1) **Ограничение свободы.** Активность общества может угрожать доминирующему положению управленческих групп. Поэтому последние прибегают к правовому ограничению свободы действия и даже мысли. Ограничиваются экономические права людей: запрещается или существенно ограничивается право частной собственности и предпринимательства. Это позволяет устранить или хотя бы ослабить группы частных собственников, которые способны овладеть государственным механизмом, и на протяжении всей истории цивилизации конкурируют с управленческими элитами за доминирующее положение в обществе.

Ограничение политических прав вызвано необходимостью удержания под своим контролем государственного аппарата, поддержания отчуждения бюрократии от общества, пресечения попыток других элит или народов поставить бюрократию под свой контроль или изменить ее состав. В позитивном праве обычно запрещаются: (а) свобода вероисповедания, так как религиозные учения использовались в истории человечества как орудия протеста против правящих элит; (б) свобода мысли и слова, свобода печати, как орудия критики управляющих; (в) свобода избирать и быть избранным в государственные органы власти, так как она угрожает бюрократии потерей власти; (г) свобода объединения в партии и союзы, как организации, способные противостоять правящей государственной бюрократии.

Запрет или существенное ограничение личных прав (право на жизнь, неприкосновенность личности, жилища, право на передвижение внутри страны и на выезд из нее, право на выбор места жительства) позволяет бюрократии держать население страны под пристальным контролем. Позитивное право позволяет по произволу чиновников отнимать те или иные права и свободы человека и гражданина, ставит людей в зависимость от бюрократии.

Ограничения свобод оправдываются общественными нуждами (обеспечением порядка в стране), неспособностью масс решать общественные проблемы. Например, ограничения в советском праве оправдывались необходимостью борьбы с классовыми врагами.

2) Принцип **неравенства.** Крайним выражением его является закрепление в нормах права сословного (кастового) строя, при котором управленческие группы занимают высшее социальное положение. Здесь привилегии бюрократии закрепляются пожизненно и передаются по наследству.

Неравенство может проявляться в менее прочно закрепленных привилегиях. Управленческие слои стараются закрепить в нормах позитивного права более широкий набор прав, чем для иных групп общества, возложить на

с. 49

себя меньше обязанностей. Права представителей властной элиты обеспечиваются большей степенью защиты. Например, за убийство княжеского чиновника «Русская правда» устанавливала наказание в несколько раз превышающее наказание за убийство крестьянина (ст. 1, 3, 11-17 Русской правды. Пространная редакция) [13]. Более высокая ответственность за правонарушения, связанные с посягательствами на чиновников существовали в Древнем Вавилоне по «Законам Хаммурапи» (ст. 200-205), в Древней Индии по «Законам Ману».

Неравенство прав устанавливается внутри самого слоя управленцев. («Табель о рангах» от 24 января 1722 года) [14].

Наличие привилегий в обществе усиливает власть тех, кто их распределяет.

3) **Субъективизм** в праве. Управленческие слои могут игнорировать объективные законы развития общества и закреплять в нормах права свои интересы, которые противоречат целям общественного прогресса. Консервативную роль в жизни России XX века сыграли нормы, закрепляющие самодержавие, власть большевистской партии. Советское право было направлено на борьбу с частной собственностью, препятствовало реализации творческого потенциала народа, закрепляло монополизм одной партии, крах которой привел к крушению государства.

4) Принцип **жестокости.** Для удержания власти управленческие элиты часто прибегали к жестоким мерам, которые находили закрепление в позитивном праве. Человек использовался как средство достижения великих целей, которыми оправдывалось правление элиты: защита революции, а значит власти, захваченной революционными элитами, построение социализма под предводительством коммунистической партократии, движение к рынку под руководством либералов и т.д. Поддержание экономической и военной мощи существующего бюрократического государства строится на применение жестоких мер эксплуатации населения (рабовладельческая и феодальная эксплуатация в Восточных Деспотиях и в период сталинского правления).

Необходимость удержания в повиновении больших масс населения, борьба за должности, заставляет бюрократию использовать принцип жестокости в юридической ответственности за

правонарушения, совершаемые управляемыми. Уголовные наказания могут не иметь никаких ограничений. «Что государь повелит,» — писалось в сборниках законов средневековья. Наказания могут иметь изощренную жестокость, нацеленную на причинение физических страданий. В русской истории этим прославился Иван IV. За критику действий царя по артикулу 20 «Артикула воинского,» виновный лишался имущества и подвергался смертной казни путем отсечения головы [15]. Ст. 58-10 УК РСФСР 1926 года предусматривала наказание в виде смертной казни за посягательство на существующий строй, т.е. за посягательство на власть правящей партократии.

Жестокость проявляется не только в уголовных наказаниях но и в уголовном процессе. Например, использование пыток в отношении лиц, посягающий на существующий строй (правление бюрократии).

Целью наказания является не исправление преступника, как иногда заявляли правители [16], а пресечение претензий социальных групп (оппозиционных элит) или отдельных лиц на власть, уничтожение ереси. Средством такого пресечения является физическое устранение противников (носителей ереси) или распространение страха перед властными элита

с. 50

ми. Лишение свободы, сопровождающееся принуждением к труду, производится на длительные сроки и под разными предлогами может продлеваться. За одно и то же преступление наказание может повторяться. Такое практиковалось в период власти инквизиции и при сталинизме. Из этих целей исходит применение уголовных наказаний за взгляды: «греховные» или «антисоветские» мысли и убеждения.

5) Принцип законности и произвола (широкого усмотрения). Управленческие слои применяют двойные стандарты по отношению к этим принципам. Они стремятся установить членам общества жесткие правовые рамки жизни, требует соблюдения от них режима законности, жестоко карают за правонарушения. Для обеспечения правопорядка создается мощный полицейский аппарат.

Свою деятельность управленческие группы стараются не ограничивать нормами закона или урегулировать ее только в общих чертах. Законы закрепляют широкие возможности для произвола государства, его органов, должностных лиц.

Среди источников права приоритет отдается подзаконным актам. Законы или отсутствуют, или имеют настолько общий характер, что нуждаются в конкретизации посредством актов чиновников.

Уяснение понятия принципы права, противоречивости их системы, стремлений управленческих групп навязать обществу определенные принципы позволяет правоведам и политикам лучше понять сущность права как мирового явления и черты отечественного права в частности. Эти знания помогают строить прогнозы развития государственно-правовой системы и осуществлять правотворчество.

ЛИТЕРАТУРА

1. Право (позитивное право) используется здесь как совокупность норм исходящих от государства, его органов, должностных лиц и обеспеченных их силой. Они могут быть писанными и неписанными.

2. Денисов С.А. Идеи естественного права и их реализация в уголовном и уголовно-процессуальном позитивном праве // Совершенствование законодательства о борьбе с преступностью в период становления рыночной экономики. Тюмень, 1995. С. 106-108.

3. Советское административное право. М., 1985. С. 25-36.

4. Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994. С. 195-200.

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

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

7. Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988. С.18-22.

8. Сафонов В.А. О некоторых принципах регулирования трудовых отношений. // Государство и право, 1996, № 7. С. 82-88.

9. Сафонов В.А. О некоторых принципах регулирования трудовых отношений. // Государство и право, 1996, № 7. С. 83-84.

10. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 159-161.

11. Толстой Ю.К. Принципы гражданского права // Правоведение, 1992, № 3. С. 49.

12. Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988. С.10.

13. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990. С. 12-13.

14. Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986. С. 62-78.

15. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990. С. 289.

16. Крыленко Н.И. Судебные речи. М., 1954. С. 54.

Денисов С.А.

11. Социализация и бюрократизация государства на пороге 21 века

// Европа на рубеже тысячелетий: исследование и преподавание европейской истории XX века. — Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 1999. С. 72-74.

С. 72.

Наша страна выбирает путь своего развития: оставаться ли бюрократическим государством (с некоторыми чертами буржуазности) или на деле реализовать ст. 7 Конституции РФ 1993 года, провозгласившей Российскую Федерацию социальным государством. Между тем, иногда путают две эти объективно существующие тенденции на бюрократизацию и социализацию государства. Поэтому необходимо произвести четкий и последовательный их сравнительный анализ.

Бюрократизация государства заключается в усилении власти аппарата государства за счет ослабления власти всех остальных слоев общества. Социализация государства предполагает превращение его в послушный инструмент реализации компромиссных интересов социальных групп, из которых складывается общество.

Социализация государства может сопровождаться усилением роли бюрократии, расширением полномочий правительства. Но в отличие от тех же процессов при бюрократизации, в данном случае происходит одновременный рост контроля общества за государственными структурами.

Не всякая дебюрократизация ведет к социализации государства. Из рук бюрократии власть может передаваться каким-то сильным социальным группам. Например, буржуазии. Это произошло сегодня в России.

При формировании социального государства происходит отказ от неприкосновенности частной собственности. Производится национализация тех предприятий, которые становятся не прибыльными для частного капитала, но необходимы для общества в целом. При этом государственная

с. 73

собственность не делает бюрократию экономически независимой от общества, не дает ей в руки материальные и финансовые средства для установления господства в обществе. Государственный бюджет расходуется под жестким контролем представителей общества в парламенте, на цели которые определяет само общество. Распределение произведенного продукта осуществляется на основе рыночного механизма оценки вклада каждого в общественное производство. Благосостояние граждан позволяет им прибегать к политическим и юридическим методам защиты своих прав, как от произвола буржуазии, так и от произвола бюрократии.

Социальное государство поддерживает тенденции к обобществлению (социализации) собственности с помощью антимонопольных мер, распространения акций между рабочими, поддержки малого бизнеса.

При построении бюрократического государства национализация превращает правящую бюрократию в экономически господствующий класс. От имени народа правящая бюрократия строит планы развития экономики страны и принуждает всех участвовать в их выполнении. Под предлогом организации распределения по труду, по справедливости, бюрократия присваивает весь произведенный общественный продукт, а затем распределяет его между членами общества, делая их экономически зависимыми от своей воли. Целью производства в бюрократическом государстве является воплощение, во что бы то ни стало, "великих" идей выработанных вождями.

В политической сфере общей чертой бюрократизации и социализации государства является ограничение прав буржуазии с помощью денег осуществляющей господство в обществе.

При бюрократизации, политическая власть переходит правящей государственной или партийной верхушке, которая создает механизм ее удержания: не

допускает проведение свободных выборов, ставит под свой контроль все общественные движения, создает аппарат контроля (слежки) за населением и подавления оппозиции (политическая полиция). Бюрократическое государство несовместимо с наличием политических свобод.

При социализации государства происходит реальная демократизация общественной жизни. Граждане политически активны, создают множество объединений по взглядам, интересам, месту проживания и профессии. Организовавшись, они приобретают возможность участвовать в выборах своих представителей в государственные органы наравне с объединениями буржуазии. Система разделения властей позволяет успешно контролировать одну ветвь государства другой его ветвью.

При бюрократизации идеи демократии используются как прикрытие власти бюрократии. Последняя объявляет себя слугой народа, а значит, посягательства на свою власть рассматривает как посягательства на власть народа. Бюрократическое государство навязывает выработанную ею идеологию (религию). Инакомыслие преследуется. Все каналы, по которым

с. 74

движется информация (образование, печать, радио, телевидение) ставятся под контроль государства или правящей партии.

Социализация государства означает признание демократических идей в качестве высшей ценности. При этом не допускается подавление прав меньшинств на собственное мнение и распространение своих взглядов. Государство отказывается от установления какой-то идеологии (религии) в качестве господствующей, способствует свободе распространения информации.

При бюрократизации государства усиливается институт единоличной власти президента или власть концентрируется в руках вождя правящей партии. Расширяются полномочия исполнительной власти: правительства, министерств, ведомств, исполнительных комитетов и т.д. Представительная власть делается формальной.

Государственный политический режим при бюрократизации развивается по пути сокращения под различными предлогами прав граждан.

Государственное устройство чаще всего становится унитарным. Население лишается прав на самоуправление.

Социализация государства означает расширение контрольных полномочий представительных органов власти за действиями исполнительных органов и главы государства.

Социализация государства означает автоматическую демократизацию государственного политического режима.

Социальное государство может быть унитарным но с обязательным развитием местного самоуправления.

Какие же условия необходимы для социализации государства и почему отсутствие их приводит к построению бюрократического государства?

Государственная власть завоевывается теми группами общества, которые способны ее взять и умело ею распорядиться (удержать). Социальное государство приходит на смену классически буржуазному или бюрократическому только тогда, когда возникает массовый общественный слой имеющий определенное экономическое, политическое и духовное положение: высокий культурный уровень, экономическую и политическую активность, организованность. Условиями их появления являются высокий уровень развития производительных сил, вытеснение физического труда в процессе производства, интеллектуализация труда, высокое благосостояние.

12. Обеспечение экономических интересов бюрократии в правовой системе России

// Цивилистика: современность, проблемы, перспективы. Красноярск 1999. С. 175-177.

С. 175

В данной работе под бюрократией понимаются социальные группы, занятые управлением государственными и общественными делами. Как любые иные социальные группы бюрократия имеет обособленные экономические интересы, связанные с правовым закреплением и реализацией отношений собственности, перераспределением материальных благ. Преимуществом бюрократии является то, что она непосредственно участвует в правотворчестве и правоприменении, оказывает решающее влияние на содержание законодательства и реально действующего позитивного права.

Современная российская бюрократия **расколота** на противоборствующие группировки. Одна ее часть (традиционная) ориентируется на поддержание и укрепление **государственной собственности** на общественные блага, как основу своей власти и благосостояния. Под ее давлением принимаются нормы затрудняющие процесс приватизации. Существующая правовая система плохо защищает права частного собственника и часть предприятий в результате банкротства возвращается в собственность государства или подконтрольных государству компаний. Этот процесс усилился в результате дефолта, объявленного Правительством РФ 17 августа 1998 года.

Другая часть бюрократии успешно **соединила политическую власть с правом частной собственности**.

Создание властно-предпринимательских групп произошло в процессе так называемой «номенклатурной» **приватизации**. Советская бюрократия, благодаря своей власти и активности лучше других сумела воспользоваться законами о кооперации, об аренде. Был приобретен некоторый опыт перевода государственных средств в частную собственность и накоплен первичный капитал. Окончательное формирование нового управленческо-

с. 176

предпринимательского слоя произошло с использованием законодательства об акционировании предприятий. Оно предусматривало законные привилегии для топ-менеджеров и не создавало существенных препятствий для незаконного перевода государственных средств в частные руки. Присвоения и растраты государственного имущества, вверенного управленцам, стали рассматриваться как гражданско-правовые деликты.

Сегодня действующее акционерное право не мешает частно-хозяйственной бюрократии пересматривать результаты ваучерной приватизации путем разорения мелких акционеров и концентрации капитала в своих руках.

Действующее законодательство запрещает совмещать государственную службу с занятием предпринимательством. Но оно не в состоянии запретить создание семейных и дружеских властно-предпринимательских кланов. Нормы административного и уголовного права (ст. 289 УК РФ), запрещающие государственным управленцам создавать привилегии для отдельных предпринимателей действуют не эффективно. Президент страны, ссылаясь на права человека, отказывается подписать закон о коррупции, предусматривающий декларирование доходов членов семей должностных лиц. Действие принципа банковской тайны позволяет чиновникам и членам их семей скрывать незаконно полученные доходы.

Интересы бюрократии реализуются посредством закрепления **права регулирования рыночных отношений** с помощью налогового, таможенного, финансового, административного законодательства. Это право может использоваться с двумя целями. Во-первых, оно позволяет бюрократии создавать льготы представителям

своих властно-предпринимательских групп. Типичным для России является: заключение сепаратных сделок между правительством и представителями монополий по особому порядку выплаты налогов. Возможно введение моратория на банкротство предприятия, отсрочка по уплате задолженности предприятия в бюджеты и внебюджетные фонды на многие годы, освобождение компании от уплаты пошлин на импорт, снижение железнодорожных тарифов на транспортировку продукции, освобождение затрат на капиталовложения от НДС, выделение льготных кредитов, предоставление государственного заказа. С помощью лицензирования государственные органы убирают некоторых участников рынка и создают льготы для других. Предприниматели, опекаемые властными структурами, могут не бояться привлечения к юридической ответственности за нарушение законодательства.

Во-вторых, государственное вмешательство позволяет законно и незаконно перераспределять в пользу государства и его представителей доходы, получаемые предпринимателями.

В отличие от советской управленческой элиты, новая бюрократия не рассчитывает на долговременное правление. Часто она

с. 177

преследует сиюминутные цели: получить от общества как можно больше за короткий промежуток своего всевластия и вывезти капитал за границу. Этим отчасти объясняется введение конфискационных налогов, отсутствие стабильной правовой базы для инвестиционной деятельности, принятие законов о бюджете, основанных на внешних и внутренних заимствованиях, инфляционная денежная эмиссия.

Известно: чем больше запретов поставлено на пути предпринимательства, тем больше незаконные доходы чиновников, имеющих право разрешать и запрещать.

Не четкое правовое регулирование бюджетных отношений и отсутствие личной ответственности должностных лиц за нарушение законов о бюджете позволяет использовать государственные и муниципальные финансовые средства в интересах бюрократии. Федеральные управленческие элиты используют отсутствие ясных нормативов распределения средств среди регионов для регулирования поведения властных элит субъектов федерации. Те в свою очередь, используют этот инструмент для управления администрацией муниципальных образований. Обычным делом является использование в регионах не по назначению государственных централизованных льготных целевых кредитов. Бесконтрольность и безответственность бюрократии в использовании бюджетных и внебюджетных средств, приводит к их расхищению.

Реализации всех выше названных интересов бюрократии способствуют следующие общие **черты правовой системы**: 1) Неисполнимость принимаемых законов. Из года в года принимается заведомо неисполнимый федеральный закон о бюджете. Конфискационное налоговое законодательство загоняет предпринимателей в «тень». 2) Отсутствие верховенства законов. 3) Отсутствие правоохранительных органов, способных поставить под контроль управленческие элиты и, в случае правонарушений, привлекать их к ответственности. 4) Отсутствие устоявшегося законодательства. Всякое нарушение законов сегодня оправдывается сложностью ситуации и необходимостью принятия чрезвычайных мер, основанных не на законе, а на целесообразности.

Правовое закрепление экономических интересов бюрократии не обязательно ведет к невыгодным для всего сообщества последствиям. В условиях конфликта эгоистических интересов разных групп общества, закрепление экономической, а за не и политической власти государственной бюрократии может быть не самым худшим результатом противоборства.

13. Интересы управленческих групп и реализация норм конституционного права

// Проблемы реализации норм права: Материалы международной конференции (27-28 мая 1999 года). Челябинск. 1999.

С. 39

Управленческие группы, как и любые другие социальные группы, имеют собственные интересы, которые могут совпадать или не совпадать с общественными. К основным интересам относятся: стремление сохранить властные полномочия в обществе и поддерживать бесконтрольность своей деятельности. Они могут осуществляться посредством конституционных норм и в процессе их реализации или нереализации.

Нормы последней российской конституции заимствуют демократический опыт Запада, отражают популистскую политику

с. 40

правлящей элиты. Управленческие группы стараются в соответствии с отечественными традициями придать им не регулятивную, а идеологическую функцию: создание имитации демократии в стране. При этом правление элит происходит от имени народа и становится более прочным, чем при открытом запрете прав и свобод.

Главные элементы механизма блокирования реализации демократических прав и свобод следующие:

1) **Свойства управомоченных субъектов.** Для того, чтобы управомочивающая норма обрела жизнь необходим субъект права, знающий содержание этой нормы, сознающий ее полезность для себя и общества, умеющий воспользоваться ею для получения жизненных благ, обладающий достаточной активностью. К сожалению, большая часть людей, составляющих народ страны (ст. 3 Конституции РФ), население муниципальных образований (ст. 131 Конституции РФ), не обладает данными качествами. Участие в управлении государственными делами не стало первейшей потребностью большинства граждан страны. Поэтому демократические конституционные нормы оказываются часто неостребованными. Значительная часть граждан не участвует в голосованиях (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), не проявляет инициативы по реализации непосредственных форм волеизъявления, не участвует в создании и работе общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ), не требует информации о деятельности государственных органов (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Население подвержено манипулирующим воздействиям со стороны управленческих элит.

В стране мало общественных организаций, объединяющих граждан по интересам, способных выразить их волю и влиять на государственный аппарат. Большинство партий в России носит элитарный характер, создано под конкретных лидеров.

2) **Группы управленцев** представляют собой мощную социальную силу, способную противодействовать реализации демократических норм или применять их в собственных интересах. В правовых отношениях они выступают в первую очередь как должностные лица, лица выполняющие управленческие функции в коммерческих и иных организациях. Реализации их интересов может быть подчинена деятельность органов власти, местного самоуправления и общественных организаций.

3) **Ограничение содержания общих демократических норм конституционного права конкретизирующими нормами материального и процессуального характера.** Непосредственное участие управленческих групп в правотворческом процессе позволяет им

с. 41

ограничительно толковать неопределенные нормы, закрепляющие демократические свободы. Так, урегулирование избирательных процессов в законах позволяет сформировать органы власти не подконтрольные избирателям, не отвечающие перед ними за свои поступки.

4) Необеспеченность демократических норм **эффективной защитой** со стороны государственного аппарата. «Круговая порука» должностных лиц государственных органов, слабость судебной системы и органов, осуществляющих исполнение их решений, превращают права граждан в декларации.

5) Отсутствие **материальных, организационных и духовных гарантий** в обществе для реализации демократических прав. Это можно проиллюстрировать на примере реализации права получать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Низкий уровень жизни большинства населения сужает платежеспособный спрос на печатную продукцию. Средства массовой информации в регионах не могут существовать без дотаций. Руководители государственных органов оказывают им поддержку в обмен на лояльность редакторов газет к власти. В результате население не получает полной и правдивой информации о деятельности управляющих структур.

Конституционным нормам, закрепляющим права и свободы народа, противопоставляются нормы, дающие **управленческим элитам широкие властные полномочия.** Это в первую очередь нормы, определяющие правовой статус Президента РФ. Последний не может один реализовать предоставленные ему права и делегирует их огромному количеству чиновников (в том числе правительственных), которые осуществляют их почти бесконтрольно не только со стороны народа но и со стороны парламента.

Права должностных лиц толкуются расширительно. Обязанности и запреты для чиновников могут не подкрепляться реальными санкциями. Их власть обеспечивается надежными материальными, организационными и идеологическими гарантиями. Так, реальная власть Президента РФ и его подчиненных основана не только на нормах права, но и на угрозе произвести государственный переворот, материальной зависимости депутатов, судей от президентских финансовых и хозяйственных структур, контроле за электронными средствами массовой информации.

14. Бюрократия и механизм государства

//Механизмы государственного и гражданского противостояния коррупции. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции (23 декабря 1999 года). Хабаровск: РИЦ ХГФЭП. 1999. С. 110-112.

С. 110

С позиции материалистической теории, на которой находится автор, механизм государства строится под реализацию интересов общества и активно действующих в нем социальных групп (классов).

Главные интерес управленческих групп, обособленных от общества (бюрократии) заключается в поддержании их властного положения при бесконтрольности и безответственности перед обществом. От этого зависит доля общественных благ, которые присваивает себе бюрократия вне зависимости от общественной полезности её деятельности.

Наилучшие условия для реализации этих интересов дает централизация власти при абсолютных монархиях и диктатурах. Глава государства, сосредоточивающий в своих руках широчайшие полномочия, не может реализовать их без огромной армии чиновников, которым он вынужден доверять, поскольку общественный контроль их деятельности здесь исключен.

Бюрократия, как значительная социальная сила, появилась в России вместе с самодержавием. Советская партийно-государственная номенклатура стала классом, монополюсь господствующим в обществе, при диктатуре Сталина и правлении партийной олигархии. Ведя народ к светлому будущему, вожди опирались на чиновничество, а последние поддерживали своих вождей. Нельзя сказать, что между фактическими главами государства (вождями) и различными группами бюрократии небыло противоречий. Вожди всегда пытались формировать беспрекословно подчиняющийся им аппарат государства, но лишить чиновников власти и привилегий были не в силах.

Конфронтация различных управленческих групп между собой (групп центра и регионов, партократии, хозяйственников и представителей Советов) привела к распаду этой системы.

Сегодня наиболее сильная группа управленцев, входящих с в состав президентско-правительственных структур поддерживает сверх сильную власть Президента. Их интересы обеспечены действующей Конституцией РФ. Глава государства является фактическим главой исполнительной власти, так как формирует состав Правительства и в любой момент может отправить его в отставку, без объяснения причин. Через свой аппарат Президент руководит деятельностью исполнительных органов власти. Правительство обеспечивает реализацию воли Президента и его окружения, принимает на себя ответственность, за результаты политики, проводимой управленцами президентской команды. Такой прием позволяет проводить быстрые и жесткие реформы в стране за счет сокращения жизненного уровня большинства населения, при сохранении у власти одной управленческой группы.

С. 111.

Через указы Президента и постановления Правительства бюрократия активно участвует в правотворческой деятельности. Усложненный процесс законотворчества (правило двойного «вето») позволяет тормозить принятие законов и регулировать все сферы общественной жизни с помощью подзаконных актов.

Наличие на посту Президента человека не способного осуществлять возложенные на него законом полномочия делает всемогущим теневой кабинет, дает широкую свободу средним и нижним слоям чиновничества.

Разделение властей мешает осуществлению власти бюрократии. При реализации этого принципа между группами управленцев искусственно поддерживается состояние конфликта. Одни контролируют и сдерживают власть других. Постоянное противостояние ветвей власти взаимно ослабляет их перед лицом гражданского общества, делает зависимыми от него. Понимая это, управленческие группы, не

потерявшие надежду на восстановление своего бывшего господства, стараются устранить разделение властей. Группы, входящие в президентско-правительственные структуры, принимают все меры к ограничению власти представительных органов. Крайне левое крыло депутатского корпуса строит планы захвата президентского кресла, призывает устранить должность Президента или ограничить его полномочия исполнением формальных функций, требует подчинить Правительство Государственной Думе.

Бюрократия, как правило, не имеет надежной социальной опоры в обществе. Для поддержания ее власти значительную роль в государственном механизме играет армия и полиция. В периоды наибольшей активности населения, связанной с недовольством проводимой политикой, военная и полицейская бюрократия выходят на первые роли. Возникают военно-полицейские диктатуры. В период сталинского режима чиновники политической полиции, заняли более высокое положение, чем партократия.

Сегодня сохранение власти президентско-правительственных управленческих групп обеспечивается непосредственным подчинением Министерства обороны, внутренних дел, федеральных органов государственной безопасности Президенту РФ. При угрозе потери власти, необходимости усмирения оппозиции Президенту не придется заискивать перед силовыми министрами, как это было в марте и октябре 1993 года. Он сам является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил РФ, назначает на должности министров, которые не всегда компетентны, но зато лично ему преданы. Президент непосредственно руководит деятельностью органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел (ст. 32 Федерального конституционного закона «О правительстве РФ»).

Наиболее полное экономическое господство бюрократии обеспечивали хозяйственные органы советского государственного механизма. Их система почти полностью сегодня разрушена. Финансовыми гарантами благополучия управленческих групп остаются в основном налоговые и таможенные органы, которые имеют законные основания производить конфискационное обложение налогами и сборами предпринимательские структуры.

С. 112.

Господство бюрократии, закрепленное в законах, требует создания сильных контрольно-надзорных и судебных органов, подчиненных единой власти (царю, вождю или партийной олигархии).

Сегодня, значительную часть общественных благ управленцы получают незаконными способами (коррупция, незаконное занятие предпринимательской деятельностью). Эти текущие обстоятельства диктуют бюрократии необходимость ослабить органы, призванные обеспечить законность в стране: прокуратуру, криминальную милицию, суд, органы исполнения судебных решений. Они ограничиваются в штатной численности, лишаются должного материально-технического и финансового обеспечения. В результате, все их силы тратятся на борьбу с достаточно простыми формами нарушения законов, совершаемых рядовыми гражданами. Эффективно противостоять организованной преступности, связанной с чиновниками, в целом контролировать правонарушения «белых воротничков» они не в состоянии.

Полная безответственность высшей управленческой элиты обеспечивается зависимостью Генерального Прокурора РФ от Президента РФ и его команды, а прокуроров регионов от высшей региональной элиты. Правовой основой этого является Конституция РФ (ст. 129).

Перечисленные характеристики механизма государства могут удовлетворять интересам не только управленцев, но и других социальных групп.

15. ВЗАИМОСДЕРЖИВАНИЕ ВЛАСТЕЙ НА УРОВНЕ ГОРОДСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

// Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы. Тезисы выступлений участников межрегиональной научно-практической конференции 19-20 марта 1999 года. Тюмень: Тюменская областная Дума 1999. С. 72-76.

С. 72

Особое место среди муниципальных образований занимают города. Значительная численность их населения не позволяет широко использовать непосредственные формы демократии для решения общегородских вопросов. Самоуправление должно строиться на представительной основе. Вместе с системой представительства появляется целый ряд проблем: отчуждение органов самоуправления от населения, выражение в разной степени интересов разных групп городского сообщества, злоупотребление властью, ошибки в принятии решений и трудности контроля за их исполнением.

Одним из средств решения этих проблем является **система взаимосдержек** в организации и деятельности носителей власти. Юристы смотрят на эту систему догматически, через призму идей о разделении властей и существующее законодательство. Формирование рациональной системы взаимосдержек следует начинать с социально-политологического анализа реальных властеотношений.

В больших городах складываются следующие реально властные силы: избиратели (их активные группы), органы самоуправления (коллективные представительные органы, глава местного самоуправления, профессиональный аппарат органов самоуправления, контрольные органы), органы государства.

Население и органы самоуправления. Упрощенный и догматизированный подход, основанный на декларациях Конституции РФ (п.2 ст. 3 и 130) предполагает, что население обладает высшей властью и делегирует часть своих полномочий органам и должностным лицам самоуправления [1]. Фактически, при пассивности населения России, его власть очень не велика. Она сводится к известной марксовской формуле о праве народа раз в четыре года избирать себе «хозяина». Следует поставить цель увеличения полномочий населения, но форсированная реализация ее может привести к росту хаоса.

В основе всякого сознательного управления лежит получение информации. По мнению автора, необходимо расширять права населения на получение **информации** о состоянии общего

с. 73.

родских проблем, о работе органов самоуправления. Это возможно через учреждения статистики и средства массовой информации, независимые от должностных лиц органов самоуправления. Необходим строгий процессуальный порядок обеспечения доступа граждан к информации о работе органов самоуправления и ответственность должностных лиц за укрытие информации и ее фальсификацию. Усилению ответственности может способствовать не общепринятый диспозитивный, а императивный характер дисциплинарной ответственности за данного рода деяния. Нормативные акты, закрепляющие эти положения, могут быть приняты представительными органами самоуправления.

Население городов России в большинстве случаев лишается **учредительного права**. Устав города, другие нормативные акты принимаются не на референдуме, а представительным органом местного самоуправления (ст. 33 Устава г. Нягань; п. 3 ст. 52 Устава г. Томска; п. 29 ст. 18 Устава г. Челябинска). Последний сам для себя устанавливает рамки дозволенного, разграничивает полномочия избирателей и свои собственные, является судьей в собственном деле. Получается, что не население делегирует полномочия представителям, а представители делегируют некоторые права населению на участие в управлении городскими делами. Учитывая некомпетентность и пассивность населения, эта проблема должна решаться постепенно. Во-первых, общественным группам давления следует постоянно поднимать вопрос о правовом регулировании организации управления в городах, обсуждать этот вопрос в печати. Во-вторых, необходимо прибегать к практике формирования **учредительной власти**. Такая власть должна быть представлена специально избранным учредительным собраниям (конференцией). Функции этих собраний — принятие от имени населения нормативных актов (устава города, других основополагающих документов), касающихся организации и деятельности высших органов городского самоуправления. Учредительное собрание должно быть более представительным органом, чем постоянно работающая легислатура (50-150 человек, представляющих от 500 до 3000 избирателей каждый). Таким образом, оно представит не только городскую управленческую и денежную элиту, но и другие активные слои населения. Оно не является постоянно действующим управленческим органом, поэтому от него можно ждать большей **беспристрастности** в структуризации органов самоуправления, распределении полномочий между легислатурой, главой местного самоуправления и другими властными субъектами, установления баланса этих вла

с. 74.

стей и системы взаимосдержек. Ценность такого собрания в том, что оно принимает нормативные акты не для себя, не является судьей в собственном деле.

Созыву учредительного собрания должны предшествовать общественные обсуждения вопросов, ставящихся на его разрешение. Представители населения должны получить от него конкретные указы по вопросам повестки дня, а не разрешать их по собственному произволу. Уже практически назрело введение такой власти в городах, где обострены противоречия между органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления (г. Владивосток, Нижний Новгород).

Акты, принятые учредительным собранием, органы, действующие на их основе, будут более легитимными.

Основное препятствие для созыва таких собраний видится в необходимости экономии финансовых средств. При этом забывают, что отсутствие реального самоуправления в России и, связанное с этим, злоупотребление властью управленцами, ошибки в принятии решений, приносят такие колоссальные убытки стране, которые не сравнимы с затратами на взращивание демократического духа среди населения. Федеральное законодательство не создает препятствий для созыва учредительных собраний.

Актуальной для городов является проблема разделения власти и взаимоотношений между **легислатурой и главой местного самоуправления**.

Во многих городах, на основании п. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в уставах предусмотрели должность главы муниципального образования, возглавляющего **всю деятельность** по осуществлению местного самоуправления (ст. 21 Устава г. Челябинска; ст. 4.4. Устава г. Томска). В соответствии с уставом города и другими нормативными актами его наделяют колоссальными полномочиями. Неопределенность и негарантированность ряда норм сводят к нулю ограничения этих полномочий. Все это обеспечивает почти абсолютную власть градоначальников, а вместе с этим порождает злоупотребления этой властью и ошибки при принятии общезначимых решений. Например, устав г. Нягани дает право городской думе осуществлять контроль за деятельностью главы местного самоуправления (п. 7 ст. 33 Устава г. Нягани). Но организует работу думы сам глава местного самоуправления (п. 3 ст. 35 Устава г. Нягани). Т.е. глава местного самоуправления должен организовать контроль Думы за своей деятельностью. Федеральное законодательство об акционерных

с. 75.

обществах содержит нормы частного права. Но и в этом случае отказ от принципа разделения властей, — право не выбирать совет директоров (наблюдательный совет), — возникает только при количестве акционеров равном или менее 50 человек (п. 1 ст. 64 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 года). В городах проживает тысячи людей, их муниципальная собственность оценивается в гораздо большую сумму, чем уставной капитал многих акционерных обществ. И тем не менее, почти бесконтрольное управление ими доверяется одному человеку.

С целью установления баланса сил между легислатурами и главами местного самоуправления в городах, не следует предоставлять главе муниципального образования права организации работы городской думы (собрания). Эта функция должна принадлежать председателю думы (собрания). Ему должен быть подчинен, пусть небольшой, но собственный аппарат думы. Т.е. п. 1 и п. 5 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не должен распространяться на города. Здесь необходимо использовать принцип разделения властей между нормотворческими и исполнительными органами.

Любое, даже самое маленькое акционерное общество, обязано иметь свой **контрольный орган** (п. 1 ст. 85 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 года), независимый ни от совета директоров, ни, тем более, от управляющего. В городах с миллионными бюджетами, значительными основными фондами таких независимых органов контроля за финансово-хозяйственной деятельностью муниципальных органов, учреждений и предприятий нет.

В соответствии с п.п. 6 п. 3 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» представительные органы могут создавать контрольные органы. Но последние подотчетны не населению. Они оказываются зависимы от тех, кто их создал (представительного органа, главы муниципального образования), отчитываются перед теми, кого должны контролировать.

В данном случае речь идет о создании контрольных комиссий, способных ревизовать от имени населения города все органы городского самоуправления. Такая потребность возникает исходя из того, что депутатский корпус представительных органов городов в основном состоит из руководителей или собственников крупных коммерческих предприятий, которые могут, по

с. 76.

средством нормативных актов, использовать городской бюджет в собственных интересах, в ущерб населению города.

Организацию и работу контрольных органов местного самоуправления городов необходимо строить на основе принципов самостоятельности, коллегиальности, компетентности и ответственности. Поскольку горожане не обладают достаточной компетентностью и объективностью в суждениях, то выбираться членами контрольного органа должны или учредительным собранием, или депутатами представительного органа. Контрольная комиссия должна быть независима и не подотчетна органам и должностным лицам самоуправления. Ее функция заключается в сборе информации о работе органов самоуправления, их влиянии на состояние дел в городе и доведении результатов проверки до всех заинтересованных субъектов: горожан, представительного органа, главы местного самоуправления. Такое информирование является не правом, а обязанностью комиссии. Членов комиссии следует выбирать на длительный срок. Прекращение их полномочий производить в судебном порядке, в случае невыполнения ими своих обязанностей.

Решение этого вопроса лучше произвести на уровне Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» надо дополнить ст. 16-1. В ней следует закрепить императивную норму об обязательном создании в любом муниципальном образовании контрольной комиссии (ревизоре).

Любой город в соответствии с п. 6 ст. 14 и ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» может в своем уставе предусмотреть образование контрольных органов, порядок их формирования, компетенцию, сроки полномочий, и подотчетность.

Перечисленные меры будут способствовать реализации идей демократизма, разумности и справедливости местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. Юрист. М., 1997. С. 92.

16. Обособленные управленческие группы и разделение властей

// Актуальные проблемы юриспруденции: Межвузовский сборник научных статей. Выпуск 4. Тюмень. 1999. С. 3-9.

С. 3

Главные интересы обособленных управленческих групп, вытекающие из их социального положения, заключаются в сохранении своей власти и наибольшей независимости от общества.

Для реализации этого интереса необходимо создание цельной, единой организации власти, не раздираемой внутренними противоречиями.

Реализация принципа «разделения властей» разрушает такую организацию, создает конфликт между группами профессиональных управленцев, разделенных по ветвям власти. Они начинают конкурировать между собой за поддержку со стороны общества и ослабляют силу друг друга. Снижается бесконтрольность и безответственность их перед обществом (парламентский контроль за органами исполнительной ветви власти, судебная ответственность), а вместе с этим уменьшаются возможности получать привилегии, не связанные с приносимой обществу пользой. Члены общества используют парламент, суд для защиты своих интересов от произвола чиновников.

Кроме того, в борьбе между собой, представители разных ветвей власти (легислатуры, президент, главы исполнительной власти регионов) вынуждены искать для себя поддержку иных общественных групп, искусственно поднимать их политическую активность, просвещать, усиливать организованность действий, удовлетворять часть их интересов. Таким образом подрывается монополия управленческих групп на обладание властью, возрастает их зависимость от общества.

Тотальное господство управленческих групп над обществом всегда достигалось через деспотию, абсолютную монархию или диктатуру.

С. 4

Советская номенклатура достаточно долго удерживала власть только благодаря устранению разделения властей. Была установлена диктатура партийных вождей, скрытая под внешними, в том числе законодательными, формами власти Советов. Попытки отделить государственный аппарат, профсоюзы от партийного аппарата жестоко пресекались. Управление в самой партии, которая фактически являлась стержнем государственного механизма, строилось на принципах централизма и иерархии. Образование фракций в ней запрещалось (п. 2 Резолюции X Съезда РКП(б) «О единстве в партии»). Разделение властей открыто отвергалось под предлогом осуществления всевластия Советов. Все государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов, — гласил п. 3 ст. 2 Конституции СССР.

Борьба управленческих групп между собой разрушила старую систему государственной власти. Новая, победившая в борьбе управленческая элита шла к власти под лозунгами буржуазной демократии, неотъемлемым элементом которой является разделение властей. В Конституции РФ 1993 года записали: «Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 10). Внешние (давление Запада) и внутренние (продолжающаяся борьба за власть, появление ростков гражданского общества) обстоятельства вынуждают управленческие группы, отчасти, реализовать провозглашенный принцип в жизнь. Вместе с тем, принимаются все возможные меры, чтобы воспрепятствовать его действию.

1. Для поддержания бесконтрольности и безответственности деятельности президентско-правительственных управленческих групп ослабляются контрольные функции парламента. Его полномочия ограничивают изданием законов, которые правительством и президентом могут не выполняться. Члены правительства отказываются являться на заседания Государственной Думы и ее комитетов, скрывают от депутатов информацию о своей работе. Ответственность за пренебрежение к требованиям депутатов и палаты парламента отсутствует.

Конституция РФ 1993 года создает только видимость ответственности Президента РФ и Правительства РФ перед парламентом: право импичмента Президенту РФ (п.1 п.п. «ж» ст. 103), с.5

согласование кандидата на должность Председателя Правительства РФ с Государственной Думой (п. 1 п.п. «а» ст. 103), право Государственной Думы выносить решение о недоверии Правительству РФ (п.1. п.п. «б» ст. 103).

П. 1 ст. 93 Конституции РФ запрещает Президенту РФ совершать только государственную измену и тяжкие уголовные преступления. Право не запрещает ему

пренебрегать другими законами. Фактически, с отменой положений Конституции РСФСР 1978 года Президент РФ получил право нарушать конституцию, данную им присягу, совершать не тяжкие уголовные преступления.

Политическая практика показала, что фактически отрешить Президента от должности невозможно. Он имеет слишком большое влияние на тех, кто должен решить его судьбу. Огромная власть и бесконтрольность в финансовых операциях позволяет Президенту РФ и Правительству РФ в процессе выборов проводить в Государственную Думу и Совет Федерации своих сторонников, в количестве более 1/3 числа депутатов, которые в состоянии провалить голосование по выдвиганию обвинения против Президента и принятию решения об отрешении его от должности. Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ состоят из лиц, кандидатуры которых были представлены действующим Президентом РФ, в основном, из числа его сторонников.

Политическая практика показала, что утверждение кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ является, по сути, способом усмирения депутатов, проверки их на лояльность президенту. За отказ поддержать кандидатуру, выдвинутую президентом на пост премьер-министра, депутатов нижней палаты ожидает роспуск (п. «б» ст. 84, ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Проведение внеочередной избирательной компании их не прельщает. Она требует дополнительных финансовых средств и значительных усилий большого количества людей. Данная жертва ни чем не оправдывается, так как Президент, после трехкратного отклонения Государственной Думой его кандидатур, назначает Председателя Правительства самостоятельно (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

Такое же значение имеет конституционное положение, касающееся выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ). Оно является, в совре-

с.6

менных российских условиях, инструментом угроз роспуска Государственной Думы в случае ее отказа поддержать деятельность Правительства РФ и стоящего за ним Президента РФ. Не представительная власть сдерживает исполнительную, а последняя сдерживает депутатскую критику в ее адрес.

2. Бесконтрольность и безответственность президентско-правительственных управленческих групп обеспечивается тем, что прокуратура не составляет в России самостоятельной ветви власти. Она фактически подчинена Президенту РФ и его администрации. Сами высшие органы власти выведены из под надзора прокуратуры. Это позволяет Президенту РФ и его окружению, при необходимости, игнорировать принцип законности. Неудобный Президенту РФ Генеральный прокурор заменяется исполняющим обязанности прокурора. Он осуществляет свою деятельность без всякого утверждения Совета Федерации.

3. Сильная власть Президента, закрепленная в Конституции РФ и, вытекающая из политических реалий, позволяет ему активно вмешиваться в законодательный процесс. На пути законотворческой деятельности нижней палаты поставлены мощные преграды. Президент использует финансово зависимых от него глав администрации в Совете Федерации для воспрепятствования принятия неудобных ему законов. Он обладает собственным правом «вето» (п. «д» ст. 84 Конституции РФ). Президент присвоил себе судебные функции и отказывается подписывать законы, преодолевшие его «вето», со ссылками на нарушения процесса законотворчества в парламенте. Решение Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 года, обязывающее депутатов лично осуществлять голосование в зале заседания, еще больше затрудняет законодательный процесс. Депутат должен выезжать на свой избирательный участок для поддержания контактов с избирателями, участвовать в международных связях. Федеральное Собрание сейчас будет постоянно испытывать отсутствие кворума. Саботаж законодательного процесса позволяет Президенту и Правительств-

с.7

ву осуществлять регулирование общественных отношений через свои нормативные акты.

4. Разделение властей призвано устранить возможность захвата всей полноты власти главой государства. Оно исторически возникло, как стремление ограничить власть монархов. В современной России опасность государственного переворота не устранена. Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ), назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (п. «л» ст. 83

Конституции РФ), формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ), назначает руководителей федеральных органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел и руководит их деятельностью (ч. 1 ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»). Таким образом, ни что не мешает ему захватить всю полноту власти в стране в свои руки. Давно появилось определение такой диктаторской власти, создающее видимость ее легитимности — прямое президентское правление.

5. Обеспечивать безответственность управленческих групп перед обществом помогает слабость судебной ветви власти. Существующие судебные органы не справляются с потоком направляемых к ним обращений. Судебная волокита делает труднодоступной защиту прав и свобод граждан и организаций от произвола управленцев разного уровня. Недостаточное финансирование подрывает провозглашенную в Конституции РФ самостоятельность судебных органов (ст. 10) и независимость судей (п. 1 ст. 120) от управленческих групп других ветвей власти. Подрывает разделение властей то, что судьи высших судебных инстанций получили свои должности благодаря выдвижению их кандидатур Президентом РФ. Они не могут не испытывать чувства благодарности к главе государства и поддержавшим их кандидатуры советникам президента, а значит не могут быть объективными при разрешении споров между представительной и президентско-правительственными ветвями власти.

с.8

6. Сложившаяся практика реализации принципа разделения властей на Западе предполагает лишение государства идеологической власти. П. 2 ст. 13 Конституции РФ запрещает государству устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной. Президент и Правительство игнорируют это положение. Через подконтрольные им средства массовой информации они активно навязывают обществу свои установки, ведут борьбу с оппозицией.

7. Разделение властей предполагает ограничение власти государственных органов властью самого народа. Конституция РФ провозглашает суверенитет народа, дает ему право осуществлять свою власть непосредственно (ст. 3). Управленческие группы стараются всячески ограничить эту власть. Поддерживается тайность работы государственных органов, через подконтрольные им средства массовой информации производится манипулирование общественным сознанием. Слабое развитие гуманитарного образования и отсутствие достоверной информации не позволяет членам общества самостоятельно разобраться в вопросах общественной жизни, оценить правильность политики, проводимой государственными органами. Они вынуждены доверять свою судьбу группам профессиональных управленцев.

Право народа на проведение референдума ограничено волей Президента РФ (п. «в» ст. 84 Конституции РФ), запретом ставить определенные вопросы (ч. 2 ст. 3 Закона «О референдуме РФ»). Оно фактически является спящей прерогативой народа, не реализующейся с 1993 года. Слабость законодательной власти уменьшает значение выборов депутатов, не стимулирует развитие партий и общественных движений, без которых не может быть сильного гражданского общества. Ответственность за пренебрежение к обращениям граждан не эффективна. Отсутствие конкурсного подбора кадров на государственную службу, нарушающее принцип равного доступа граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), делает бюрократический аппарат элитарным, недоступным для рядо-

с.9

вых членов общества. Он наполняется не лучшими, а наиболее преданными начальству и политической элите людьми.

Таким образом, по мере возможности, управленческие группы стараются саботировать реализацию в России принципа разделения властей. Это позволяет им использовать свое положение для приоритетного обеспечения своих групповых интересов и интересов опекаемой части предпринимателей. В частности, благодаря этому, Россия идет по пути первичного накопления капитала в руках управленческих групп и приближенных к власти предпринимателей. В ней широко распространилась коррупция, отсутствует конкуренция, а вместе с ней и эффективность экономики. Слабая зависимость управленческих групп от народа не стимулирует их деятельность на пользу общества.

17. Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники

// Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510.

с.502

Интересы разного рода управленческих групп реализуются не только через содержание норм права, но и посредством приемов юридической техники. Эти приемы могут искусственно создаваться в процессе правотворчества или существуют объективно и используются в готовом виде.

В зависимости от **целей** можно выделить приемы юридической техники:

с. 503

(а) направленные на обеспечение **реализации** норм права, выгодных управленческим группам;
(б) направленные на **нейтрализацию** норм, не отражающих их интересы, составляющие часть механизма блокирования реализации норм права.

Под напором общества управленческие группы вынуждены согласиться закрепить в законодательстве **демократические права и свободы**. Но они стараются сформулировать их настолько неясно, чтобы в процессе конкретизации в подзаконных актах или при толковании, в ходе правоприменения, можно было выхолостить их содержание. Создается **имитация демократического законодательства**, ограничения произвола чиновников. Общество вводится в **заблуждение**.

Для указанной цели широко используются **неопределенные термины**. Например, ст. 3 Конституции РФ 1993 года утверждает, что народ есть единственный источник власти. Что это значит можно только гадать.

Закон СССР «О трудовых коллективах» был известен широким кругам правоведов как акт, отличающийся особенной неопределенностью формулировок прав и свобод трудовых коллективов, что позволяло управленческим группам почти полностью игнорировать этот документ. Например, ст. 13 закона предоставляла трудовому коллективу право принимать участие в назначении и снятии руководителя предприятия. Формы участия не назывались. Фактически норма оказалась декларативной.

Сам процесс правотворчества может строиться таким образом, что представителям народа дается право создания **только норм общего характера**. Принятие конкретных норм остается за бюрократией. Это было общим правилом в советский период, имеет место и сейчас. Так, Президент РФ, в 1995 году вынудил Государственную Думу внести в закон «О правительстве РФ» положения, согласно которому система федеральных органов исполнительной власти устанавливается не законом, а указом Президента РФ⁶¹.

Законы, содержащие нормы **общего характера, не подкрепленные конкретизирующими** нормами, механизмом реализации, превращаются в пустые декларации. Более того, подзаконные акты (в советский период часто секретные) могут противоречить требованиям законов.

С. 504

Неопределенность норм, нечеткость, размытость формулировок, трудность установления их фактического содержания, границ дозволенного, запрещенного и должного позволяет управленческим группам, выступающим в качестве правоприменителя, **свободно толковать** их в свою пользу.

1) Неопределенность норм, закрепляющих **демократические свободы**, позволяет правоприменителю толковать их в наиболее ограниченном виде. Возможно полное саботирование исполнения таких норм под предлогом их неясности.

2) Неопределенность норм, **ограничивающих демократические права** граждан (устанавливающих запреты, налагающие обязанности), позволяет правоприменителю подвергать эти нормы наиболее расширительному толкованию.

Примером может служить толкование налоговыми органами ст. 11 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В ней была неопределенность в понимании того, с какого момента налог считается уплаченным: с момента списания денег кредитным учреждением с расчетного счета налогоплательщика или с момента поступления денег в бюджет. Налоговые органы толковали статью в свою пользу. В случаях, когда кредитные организации (банк посредник) не перечисляли деньги налогоплательщика в бюджет, они повторно взыскивали налог с налогоплательщиков⁶².

Не ясные формулировки в охранительных нормах позволяют правоприменителю по своему усмотрению сужать или расширять состав правонарушения и, в соответствии с этим, использовать юридическую ответственность, как орудие борьбы с неугодными ему или группе управленцев лицами (оппозицией, инакомыслящими). Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1989 года «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» (Ст. 11-1) устанавливал уголовную ответственность за дискредитацию государственных органов, должностных лиц, общественных организаций и их общесоюзных органов. Общественность

⁶¹ Проблемный комментарий. М., 1997. С. 364-365.

⁶² Обзор дел, рассмотренных Конституционным Судом РФ // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1. С. 137-138.

сразу обратила внимание на то, что этот указ можно использовать для преследования зарождающейся политической оппозиции в СССР, рассматривая критику как вид дискредита-

с. 505

ции⁶³, для защиты от какой бы-то ни было критики определенного круга должностных лиц и государственных органов. Указ фактически запретил публично обсуждать недостатки в деятельности правительства, выдвигать предложения о смещении с поста какого-либо министра, оказавшегося некомпетентным или всего правительства, ибо это все дискредитация⁶⁴.

3) Неопределенность норм, **налагающих обязанности и запреты** на субъекты права, за которыми стоят управленческие группы, позволяет толковать их максимально ограничительно.

Так, неопределенность понятия «должностное лицо», позволяло толковать его ограничительно, сужать круг лиц, входящих в состав должностных лиц, а значит снимать с некоторых управленцев ограничения, налагаемые на должностных лиц, не привлекать их к ответственности за деяния со специальным субъектом. В 1992-96 годах многим взяточникам удалось уйти от уголовной ответственности, так как суды и прокуратура не считали должностных лиц негосударственных коммерческих организаций должностными лицами⁶⁵. Российский законодатель решил не признавать директоров государственных и муниципальных предприятий государственными служащими. Это позволяет не применять к ним ограничений, связанных с государственной службой. Они могут избираться в представительные органы власти. Таким образом, мэры городов, главы администраций регионов способствуют прохождению в депутаты подчиненных им руководителей государственных и муниципальных предприятий, через них формируют послушную себе представительную власть. Принцип разделения властей удастся обойти и законодательная власть оказывается в руках исполнительной ветви.

4) Неопределенность **управомочивающих норм**, обращенных к представителям управленческих групп позволяет толковать их расширительно.

Так, в феврале 1994 года Президент Ельцин расширительно истолковал свое право предлагать кандидатуры на пост Генерального прокурора РФ. Он посчитал, что имеет право назначать исполняющего обязанности Генерального прокурора до утверждения его кандидатуры Советом Федерации. В результате А. Ильюшенко незакон-

с. 506

но исполнял обязанности Генерального прокурора РФ в течении 11 месяцев⁶⁶. В 1999 году Президент счел себя в праве отстранять от должности Генерального Прокурора РФ на время проверки материалов о совершении им преступления.

Неопределенность ст. 111 Конституции РФ позволила истолковать ее в пользу Президента РФ. Конституционный Суд пришел к заключению, что Президент РФ может предлагать Государственной Думе на утверждение три раза одного и того же кандидата на пост Председателя Правительства (Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 1998 года). Возможно еще более широкое истолкование этой статья в пользу Президента РФ: Президент не обязан назначать на должность Председателя Правительства лицо, представленное Государственной Думе в качестве кандидата⁶⁷. Таким образом, эту статью можно использовать для умышленного роспуска Государственной Думы, предлагая ей заведомо негодных кандидатов (одиозных, некомпетентных) на пост Председателя Правительства.

Бюрократия активно использует нормы общего характера с **идеологической целью**. Они призваны пропагандировать существующий строй, обозначать прогрессивность и демократичность правящего режима. Такую функцию в советский период и, отчасти, сегодня выполняют некоторые нормы конституций.

Так, советские конституции содержали нормы, утверждающие, что советское государство является государством рабочих и крестьян (ст. 1 Конституция РСФСР 1918 года), социалистическим государством (ст. 1 Конституции СССР 1977 года), что в стране построен развитый социализм (Преамбула к Конституции СССР 1977 года). Продолжая эту традицию, последняя Конституция России утверждает, что она принята многонациональным народом Российской Федерации (Преамбула Конституции РФ 1993 года), что Россия есть демократическое и правовое государство (ст. 1 Конституции РФ), что человек, его права и свободы являются в ней высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ).

Конституции, содержащие нормы, обещающие «светлое будущее», на Западе получили название телеологических⁶⁸. Там отмеча-

с. 507

⁶³ Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 96.

⁶⁴ Боголюбовская Т. Огонек. 1989. № 19.с 5.

⁶⁵ Стариков Ю.Н. Служебное право. М., 1996, с. 357-358.

⁶⁶ Колбайя Г. Взрыв первой мины // Российская Федерация. 1995. № 4. с. 39-40.

⁶⁷ Конституция РФ. Проблемный комментарий. М., 1997. С. 370.

⁶⁸ Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и в новых независимых государствах // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 19-20.

ют, что кроме пропаганды власти групп, поддерживающих такие конституции, обещающие нормы превращают государство в активный субъект общественных отношений. Оно занимает интервенционистскую позицию, то есть берет на себя обязанность вести общество к провозглашенным целям, бороться с врагами этих целей.

Обман общественности может производиться путем закрепления в законе **большого количества демократических прав**, которые помещаются на видное место, в первых статьях и разделах нормативного акта. Но все они могут быть перечеркнуты одной, не всегда заметной нормой, помещенной в конце раздела, которая устанавливает исключения из правил или ограничения перечисленных прав и свобод. Так, глава пятая Конституции РСФСР 1918 года закрепляет широкий перечень прав и свобод трудящихся. Здесь есть свобода религиозной пропаганды (ст. 13), свобода выражения своих мнений (ст. 14), свобода собраний (ст. 15), свобода союзов (ст. 16). Но все это оказывается пустыми словами, так как в ст. 23 Конституции РСФСР записано, что отдельные лица и отдельные группы, в интересах социалистической революции, могут лишаться этих прав. Нам известно, что интересы революции определялись партийным аппаратом страны.

Названный юридический прием применен и в новой российской Конституции. На первое место, в главу первую и вторую, помещены статьи, провозглашающие права и свободы. Но есть норма, которая позволяет эти свободы ликвидировать. Она помещена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Из нее следует, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Неопределенность формулировок, при наличии реальных сил и желания, позволяет сделать эту норму удобным орудием реализации интересов управленческих групп. Ссылаясь на необходимость защиты нравственности, левые силы предлагают ограничить свободу слова (ст. 29 Конституции РФ), ввести цензуру в средствах массовой информации. Во имя социальной защиты обездоленных, с помощью конфискационных налогов создаются невозможные условия для ведения честного предпринимательства (ст. 34 Конституции РФ) и накопления имущества (ст. 35 Конституции РФ).

С. 508

Для того, чтобы сделать неудобную управленческим группам **норму мертвой**, употребляются следующие приемы: 1) регулятивная норма **не подкрепляется охранительной**, содержащей санкцию за ее нарушение; 2) материальная норма **не дополняется процессуальными** нормами, устанавливающими порядок реализации или защиты материальной нормы; 3) правами или обязанностями наделяется субъект, который в силу различных причин **не сможет реализовать предписание**.

Понятия **оценочного характера** широко используются для регулирования отношений внутри аппаратов управления с целью подбора кадров по принципу личной преданности начальнику. Указания подчиненным типа «поднять», «укрепить», «улучшить» «повысить», «активизировать», «углубить», «охватить», используемые в обязывающих нормах, позволяют субъективно оценивать результат работы подчиненного. Руководитель или контролирующая инстанция могут по своему усмотрению решить исполнена норма или нет. За одни и те же результаты работы «своих» можно поощрить, а негодных наказать, как не принявших всех необходимых мер по «улучшению», «укреплению», «повышению» и т.д.. Неопределенными часто являются нормы, требующие **достижения цели** какой-либо деятельности. Эти цели, как правило, не могут быть достигнуты абсолютно. К ним можно только двигаться. Таким образом, норма требует недостижимого и все, кому она адресована, превращаются в правонарушителей.

Нормативные акты современного российского служебного права полны требований неопределенного характера, не содержащих количественных характеристик обязательного поведения.

Например, ст. 10 Закона «Об основах государственной службы РФ» требует от служащих: «обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, реализацию федеральных законов...» (п. 1); «добросовестно исполнять служебные обязанности» (п. 2); «обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан» (п. 3); «поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей» (п. 7).

Еще более неопределенные требования выдвигает перед служащими «Положения о федеральной государственной службе,» утвержденное Указом Президента РФ: «Соблюдать нормы служебной

с. 509

этики ... не совершать действий, затрудняющих работу органов государственной власти, а так же приводящих к подрыву авторитета государственной службы» (ст. 8). Эта неопределенность служит основанием для толкования статьи в том смысле, что государственный служащий не должен высказывать мысли, которые «могут повредить государственной службе или нанести ущерб государственному органу или создать впечатление, что государственные служащие не соблюдают или действуют вопреки интересам государственным или общественным». Недопустима, исходя из этой нормы, с точки зрения ряда правоведов, критика министром работы кабинета, критика руководителем департамента министра⁶⁹. Фактически предлагается понимать эту норму как закрепляющую отношения круговой поруки, запрета свободы слова, защиты ведомственности. Утверждается, что служащий не только не обязан довести до сведения общества все ставшие ему известными в связи с его службой недостатки, имеющиеся в государственных органах, но наоборот: «Государственный служащий не имеет права использовать свои служебные обязанности, авторитет государственной службы и знание документов для того, чтобы критиковать деятельность государственных органов и их должностных лиц. Государственный служащий не вправе критиковать своего руководителя, государственный орган, в котором он служит, по вопросам политики, которую должен проводить государственный орган и должностное лицо»⁷⁰.

Неясность требований может быть обеспечена путем внесения в текст закона **этических требований с бланкетным** их изложением. Ст. 8 Указа Президента РФ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» обязывает служащих соблюдать нормы служебной этики. Каждый руководитель может наполнить эти нормы своим содержанием.

Свободу действий управленческие группы получают в результате не полноты урегулированности общественных отношений, **пробелов в праве**. Например, отсутствие указания точных сроков, в течении которых Президент РФ обязан представить на утверждение кандидатуру на пост Генерального прокурора РФ, позволяло Б.Н. Ельцину одиннадцать месяцев руководить прокуратурой посредством испол-

с. 510

няющего обязанности Генерального прокурора РФ, не смотря на неоднократный отказ Совета Федерации утвердить на эту должность данного исполняющего обязанности. За этот срок, верный Президенту исполняющий обязанности Генерального прокурора уволил из прокуратуры всех негодный своему хозяину людей⁷¹.

Широко используется в интересах отдельных управленческих групп **сложность законодательства, вытекающая из его объемности**, помещения в большом количестве актов, принятых в разное время, на разных уровнях. Затрудняется знакомство населения с таким материалом, его правильное понимание.

Управленческие группы эффективно используют в своих интересах **юридическую конструкцию**, состоящую из прав и запретов (обязанностей): «**все запрещено (все обязаны), за исключением**». Она дает в руки лица, управомоченного делать исключения из общего запрета (обязанности) колоссальную власть. При наличии корысти, она позволяет чиновнику получать огромные доходы от выдачи разрешений. Такая конструкция применяется в России при предоставлении налоговых и таможенных льгот, лицензировании отдельных видов деятельности, установлении квот на отдельные виды экспорта, использование природных ресурсов.

⁶⁹ Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996, с. 325.

⁷⁰ Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996, с. 325-326.

⁷¹ Колбайя Г. Взрыв первой мины // Российская Федерация. 1995 .№ 4. С. 39-40; Штейн П. Совет Федерации не может быть и дальше беспомощным // Российская Федерация. 1995 . № 13. С. 18.

18. ФОРМИРОВАНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ВЛАСТИ ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Выступление на конференции. Екатеринбург. 2000.

По оценкам международных экспертов, современная Россия является одной из самых коррумпированных стран мира (1). На этом основании можно признать не эффективной действующую систему контрольно-надзорных органов. Причины этой неэффективности вполне понятны.

1) Реформы в России, связанные с приватизацией и лишением ранее господствующей партии ее властных орудий, несут революционный характер, а значит связаны с нарушением старых законов и законов закрепляющих компромисс «старого» и «нового». Президентско-правительственный блок, поддерживая эти революционные реформы, старался нейтрализовать правоохранительные органы, обеспечивающие законность в стране.

2) Массовое устремление к обогащению не могло не затронуть властные структуры. При отсутствии у должностных лиц и других государственных служащих законных путей достижения цели в ход идут незаконные, связанные с использованием для этого своей власти. Это делает государственную власть не заинтересованной бороться с коррупцией.

3) В результате развития страны, в последние годы, в обществе сформировались устойчивые властно-предпринимательские союзы, в которых представители власти в нарушении законов создают льготные условия для бизнеса связанным с ними (на основе личных приятельских отношений или родства) владельцам крупного и среднего капитала. Последние оказывают своим покровителям финансовую поддержку. Таким образом, основная группа предпринимателей приватизировала власть и не желает, чтобы эта власть действовала объективно и беспристрастно в интересах всего общества.

4) Появление частного сектора неизбежно должно было способствовать перетоку туда лучших специалистов из всех государственных органов, в том числе, правоохранительных.

Все сказанное делает необходимым для той части гражданского общества, которая не имеет выгод от коррупции, а только страдает от нее, не надеясь на политическую волю властных структур и, даже, вопреки ей, искать пути и средства проведения крупномасштабных и чрезвычайных реформ правоохранительной системы.

1. Универсальным средством ограничения государственной власти в пользу общества является принцип разделения властей. Контрольно-надзорная власть, о которой робко упоминается в нашей литературе (2), не должна быть присвоена ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной властью. Она должна приобрести статус самостоятельной, производной от народа (гражданского общества) власти. Международное и отечественное законодательство признает в качестве обязательного требования для акционерного общества выбирать на собрании акционеров помимо управленческих органов независимую ревизионную комиссию или ревизора. Стремление законодателей и исполнителей сконцентрировать в своих руках наиболее широкие полномочия, не позволяет реализовать на государственном уровне столь очевидно необходимый принцип самостоятельности контрольно-надзорной власти. Даже в демократической Америке президент Рейган пытался устранить институт независимых прокуроров (3). Выделение контрольной власти в качестве самостоятельной ветви власти необходимо в России еще и потому, что в коррупции или потворству ей подозреваются все эшелоны власти.

Основным звеном самостоятельной контрольно-надзорной власти в России может стать прокуратура.

Сегодня ее способность бороться с коррупцией в верхних эшелонах власти полностью нейтрализована. Она не имеет права осуществлять контроль за деятельностью Президента РФ, Федерального Собрания, правительства РФ (ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ»). Фактически ее лишили функций контроля за всеми органами и должностными лицами, находящимися под покровительством Президента РФ. Это случилось в силу того, что Президент РФ взял за правило назначать вместо Генерального Прокурора, исполняющего обязанности Генерального Прокурора без согласия Совета Федерации, с нарушением ст. 129 Конституции РФ. С помощью этой уловки он может удерживать под личным контролем аппарат прокуратуры, проводить «чистки», избавляясь от всех, кто осмеливается противиться его воле. Все это обеспечивает фактическую неприкосновенность большого круга лиц, приближенных к Президенту РФ. Не секрет, что в США назначение генерального атторнея президентом с согласия Сената приводит к тому, что эта должность, как правило, достается политическому соратнику и креатуре президента (4). Это, в свою очередь, приводило к тому, что обвинения в нарушении законов звучали как в отношении президентов США, так в адрес его атторнеев (5).

Независимость Генерального Прокурора России от иных ветвей власти может быть обеспечена назначением его Верховным Судом РФ из кандидатов, выдвинутых Президентом РФ и утвержденных палатами Федерального Собрания, а так же из кандидатов, выдвинутых Федеральным Собранием и утвержденных Президентом РФ. Еще большая степень независимости Генерального Прокурора будет обеспечена, если его кандидатура будет утверждаться путем всенародного голосования.

Опыт назначения независимых прокуроров для расследования деятельности высших должностных лиц имеется в США. Там независимый прокурор назначается специальным отделением апелляционного суда США по округу Колумбия (г. Вашингтон) (6). Известно, что в условиях борьбы между разными ветвями власти они приложат все усилия к тому, чтобы согласованный между ними кандидат на какую-либо должность, не был представителем ни одной из борющихся сил, т.е. был бы наиболее независимой фигурой. Опыт выборов атторнея имеется во многих штатах и на местах в США (7).

Следует принять во внимание идею о создании коллективного руководящего органа прокуратуры, где каждый член коллегии будет контролировать другого и не допускать отступлений от закона.

Не стоит отбрасывать обсуждающуюся у нас (8) американскую идею о независимых прокурорах, которые смогли бы расследовать дела в отношении прокуроров и других должностных лиц, обладающих неприкосновенностью по нашим законам (президент, судьи, депутаты, члены Совета Федерации).

Независимая прокуратура могла бы посягать на святыни сегодняшней коррумпированной системы. В ее полномочия необходимо включить осуществление контроля за законностью деятельности главы государства и его администрации, законодательной и исполнительной власти, а так же проведение расследования по фактам нарушения законов.

Осуществление данных идей должно встретить мощное сопротивление высших властных структур, не желающих оказаться под чьим-либо надзором. Они защищены действующей Конституцией РФ. Ст. 10 Конституции РФ предполагает наличие только трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Ввести в главу 1 Конституции РФ положение о четвертой власти возможно только, если эту идею поддержит большинство членов общества.

2. Система федеральных органов прокуратуры должна быть независима от региональных властных элит.

При восстановлении действия ч. 2 ст. 129 Конституции РФ региональные элиты получают право назначать и освобождать от должности Генерального Прокурора РФ и через него влиять на назначения территориальных прокуроров в соответствии с ч. 3 ст. 129 Конституции РФ. Кроме того, та же статья обязывает Генерального Прокурора РФ производить назначения прокуроров субъектов Федерации по согласованию с их властными органами.

Независимость прокуратуры в регионах от властных элит может быть обеспечена путем назначения территориальных прокуроров Генеральным Прокурором РФ или коллегией прокуратуры без согласования с органами государственной власти в регионах.

Необходимо иметь в виду, что централизованные иерархические системы оказываются независимыми не только от иных ветвей государственной власти, но и от общества. Пресечению тенденций обособления прокуроров от общества может способствовать утверждение кандидатуры территориального прокурора или подтверждение полномочий действующего прокурора путем всеобщего голосования. Это заставит прокурора и его аппарат строго соблюдать нормы служебной этики и заботиться о защите законных прав граждан от произвола местных властей.

Введение утверждения прокурора субъекта Федерации на референдуме не потребует даже изменения ст. 129 Конституции РФ. Она предполагает, что назначение прокурора субъекта Федерации происходит по согласованию с субъектом Федерации, а не с его государственными органами. Высшая власть в субъектах федерации, согласно духу ст. 3 Конституции РФ, принадлежит населению этого субъекта, который выражает свою волю на референдуме. Поэтому изменения следует вносить в закон о референдуме РФ и конституции (уставы) субъектов Федерации.

Пресечь возникновение коррупционных связей на местах помогает проверенный столетиями принцип систематической ротации кадров. Через какое-то количество лет, территориальные прокуроры должны перемещаться из одного субъекта Федерации в другой.

Учитывая высокую степень укоренения коррупции в нашей стране, в структуре прокуратуры, кроме территориальных органов должны быть внетерриториальные подразделения по борьбе с коррупцией (центральные и окружные). Работники этого подразделения, наряду с независимыми прокурорами или при их отсутствии, должны заниматься проверкой сообщений о фактах правонарушений, совершаемых прокурорами, следователями органов прокуратуры, иными должностными лицами, возбуждать против них уголовные дела и производить расследования.

Все сказанное не означает монополизации контрольной функции прокуратурой. Безусловно, необходима организация самоконтроля в каждой ветви власти, в каждом органе государства и осуществлении взаимного контроля законодательной и исполнительной власти.

Сноски:

1. Международные эксперты поставили Россию ниже Пакистана, но выше Нигерии // Чистые руки. 1999. № 1. С. 67-70.

2. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 129; Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право, 1990, № 8. С. 35.

3. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 278.

4. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56.

5. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 278.

6. Николайчик В. Честь чиновника определяется честностью системы управления // Чистые руки. 1999. № 3. С. 26; Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

7. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юридическая литература. 1993. С. 187.

8. Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.

19. ОТЧУЖДЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП ОТ ОБЩЕСТВА КАК ОСНОВНОЙ ФАКТОР КОРРУПЦИИ

Конференция. Екатеринбург. 2000. декабрь

Коррупция, безусловно, вызывается множеством причин и условий. Важнейшую роль играет отчуждение управленческих групп от общества, государства от народа (1). Оно превращает занимаемые управленцами должности, полномочия в их **частную собственность**, которую можно использовать в своих личных интересах. Буржуазия имеет материальные ценности и использует их себе во благо. Работник имеет свои рабочие руки и продает их на рынке труда. Чиновник имеет полномочия распоряжаться какими-то благами.

Можно воздействовать на сознание управленца, убеждать его не использовать в личных целях свою власть. Но если в реальных отношениях он независим от общества, то подобные увещевания не будут иметь значительного эффекта. Условия жизни оказывают первостепенное воздействие на сознание людей. Если они дают им возможность улучшить свое материальное положение, хотя бы и с нарушением закона, то коррупция в аппарате управления становится неизбежной. Она становится широко распространенным явлением в условиях, когда материальные ценности приобретают высшее значение в обществе.

В российском обществе нет понимания этой закономерности. Оно воспитано на вождистских, патерналистических традициях и, в основном, сохраняет наивную надежду на то, что возможно найти таких людей или хотя бы сильного лидера, которые без контроля со стороны общества будут действовать только в его интересах и не будут злоупотреблять полученной властью в личных целях. С точки зрения идеалистических концепций, для решения проблемы коррупции достаточно одной политической воли и целеустремленности лидеров. Но дело в том, что эта воля не рождается сама по себе, а может появиться только при определенных общественных условиях.

В литературе отмечается, что сложившаяся в обществе система отношений, организации власти, способствующая коррупции сильнее отдельных личностей, приходящих в аппарат государства с благими намерениями (2).

Надежды преодолеть коррупцию без демократизации общества всячески подогреваются самими управленцами, которые тратят немало средств для распространения через средства массовой информации идей о своей бескорыстности и готовности служить обществу за одну заработную плату. Не понимая того, им помогают действительно бескорыстные люди, которые считают, что их мировоззрение и подвижничество можно растиражировать в массе чиновничества и сделать всеобщими в современных условиях. Закону «частной собственности на должность» они противопоставляют утопическую идею и убеждают членов общества в ее осуществимости, отвлекают от решения главной проблемы — устранения отчуждения аппарат управления от общества.

Объективно отвлекают общество от решения проблемы отчуждения аппарата управления полумеры, создающие видимость решения проблемы коррупции, наводящие «внешний лоск» на «здание» государственного управления. Например, большие надежды на появление сильного и честного вождя породили в обществе несколько процессов против коррупционеров среднего звена управления в начале и середине 80-х годов XX века в России (дело Медунова, Чурбанова и др.).

Чем шире бесконтрольность и безответственность управленцев от общества, тем больше открывается возможностей для коррупции (3). Таким образом, ключ к решению проблемы лежит в демократизации общества.

Политическая наивность населения России 90-х годов XX века позволила убедить его в том, что отказ от строгой дисциплины в работе государственного аппарата, безнаказанность — есть признаки настоящей демократии. Попытки навести порядок в работе государственного механизма объявляются посягательствами на демократию, возвратом к репрессиям сталинизма. Совершенно игнорируется аксиома, что демократия означает расширение прав ответственного за свою судьбу народа контролировать аппарат управления и беспощадно освобождать от должности тех, кто действует в собственных интересах, а не в интересах общества. Демократия для аппарата управления должна означать не расширение свобод, позволяющих творить произвол, а ограничение прав в пользу гражданского общества и усиление ответственности за свою работу. Общедозволительный тип регулирования, при котором разрешено все, что не

запрещено, должен действовать только для граждан и их объединений. В отношении должностных лиц, в демократическом обществе, действует разрешительный тип регулирования: «разрешается только то, что прямо закреплено в законе».

В литературе справедливо отмечается, что в отношениях между обществом и должностными лицами в условиях демократии, на управленцев не распространяется принцип презумпции невиновности. Если они не могут доказать членам общества полезности своей деятельности и отсутствия корысти в деяниях, нарушивших права граждан, то им не место на государственной должности.

Государственные служащие и члены их семей должны быть ограничены в правах. Общество имеет право поставить под строгий контроль доходы государственных служащих и членов их семей, ограничить занятие некоторых должностей при наличии определенных родственных и дружественных связей.

В ходе реформ в России возникла не демократия для народа, а «демократия для бюрократии» при которой ослабли иерархические связи управленцев государственного аппарата и аппарата муниципальных органов. Это трансформировало групповую собственность управленцев на власть в действительную индивидуальную частную собственность каждого чиновника на свои служебные полномочия. Если ранее партийно-государственный аппарат на законном основании отнимал весь произведенный обществом продукт, оставляя членам общества скудные доходы, то в ходе реформ была предоставлена возможность каждому управленцу в индивидуальном порядке, посредством коррупции, получать доход от своей должности. Эти отношения фактически были навязаны отдельным управленцам системой задержек заработной платы и низкой оплатой выполнения функций, за которые имущие граждане и коммерческие структуры готовы были платить гораздо большие суммы. «Само государство, — пишет В.Н. Бровкин, — было главным строителем коррупции, расширяя ее по всем направлениям и охватывая все слои общества» (4).

Отсутствие демократии, и, соответственно, контроля над аппаратом управления со стороны общества, привели не только к возникновению частной собственности на должности, но и коррупционному рынку, на котором продаются услуги чиновников, собственников этих должностей. Владельцы капитала фактически приватизируют государственные органы, устанавливая постоянные коррупционные связи с их руководством, внедряя своих людей на руководящие должности в государственный аппарат.

Проводимая сегодня в России политика возврата к централизации не устранил коррупцию, а упорядочит ее. Видимо, произойдет уменьшение цены услуг должностей нижнего уровня и увеличению стоимости услуг чиновников более высокого ранга. При этом коррупция не будет ярко бросаться в глаза, так как деятельность высших эшелонов власти недоступна для непосредственного наблюдения рядовых граждан. Рост стоимости властных услуг сделает их доступными для меньшего круга лиц.

Процесс демократизации общества как кардинальное средство решения проблемы коррупции конечно не может идти в России быстрыми темпами. Но осознание того, что все иные меры не приведут к эффективному результату, могло бы способствовать ускорению этого процесса и соединению усилий тех, кто, на самом деле, стремится к обузданию коррупции и заинтересован в борьбе с ней. Процесс приватизации должностей должен смениться процессом обобществления их, национализацией государственного аппарата.

Литература

1. Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 30.
2. Пять снарядов вице-президента Гора // Чистые руки. 1999. № 3. С. 89.
3. Кузьминов Я. Россия и коррупция: кто кого? // Чистые руки. 2000. № 4. С. 6.
4. Бровкин В.Н. Коррупция в России: исторические причины возникновения и современное состояние // Организованная преступность и коррупция. 2000. № 1. С. 70.

20. НЕ РАЗВИТОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ

// Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Сборник статей. Нижний Новгород, 2001. С. 298-302.

С. 298

Коррупция имеет множество причин и условий. Важнейшим фактором, обуславливающим ее, является не развитое гражданское общество, которое не до конца осознает вреда коррупции или не в состоянии противостоять меньшинству, заинтересованному в наличии коррупции. Понятие гражданского общества дается в учебной литературе (1) и нет необходимости здесь его разъяснять.

Слабое гражданское общество характерно для стран, где государство играет решающую роль в экономике, политической и духовной жизни. Оно подавляет самостоятельность членов общества. Последние свыкаются с ведущей ролью государства и отказываются от своей независимости. В литературе отмечается, что Россия только приступила к формированию гражданского общества (2). Отсутствие института гражданского общества или его зародышевое состояние характерно для стран Востока (3). Как показывают социологические исследования, высокий уровень коррупции характерен именно для этих стран мира (4).

Коррупция **порождается определенными группами общества**, составляющими, как правило, меньшинство. Во-первых, она является важнейшим источником дохода для части управленцев. Во-вторых, она позволяет приобрести привилегии отдельным предпринимателям. Все остальные группы общества и общество как особый организм страдают от коррупции.

Коррупция препятствует развитию честной конкуренции между предпринимателями. Выигрывает не тот, чей товар качественней, дешевле и больше нужен потребителю, а тот, кто имеет связи с властными структурами и получает государственную поддержку. Коррупция мешает свободе предпринимательства, подавляет экономическую инициативу масс и приводит к возникновению номенклатурного капитализма с правом на предпринимательство для избранных, приближенных к власти (5). В конечном итоге, все это тормозит экономическое развитие общества. В условиях коррупции плохо развивается мелкое предпринимательство, которое является одним из «локомотивов» современного развития экономики. Крупные собственники капитала подкупают государственный аппарат и используют его для подавления мелких конкурентов. Коррупцированный государственный аппарат формируется не на основе компетентности его работников, а потому его действия часто не рациональны. Общественные фонды используются не в интересах общества, а в интересах отдельных людей, подкупающих чиновников.

Не развитое гражданское общество состоит, в основном, из людей, которые **не осознают** перечисленных вредных последствий коррупции или **поглощены своими частными заботами**. Им безразличны общественные проблемы. Они могут иметь достаточно слабое представление о том, как работает государственный аппарат. Такое сознание является в значительной степени следствием особого характера развития производства в стране. Человек поглощен своим непосредственным производительным трудом, нацеленным на воспроизводство его жизни (удовлетворение первейших жизненных потребностей), выполняет очень узкую функцию по производству какой-то части общественного продукта. Такой образ жизни не стимулирует человека к осознанию себя как части общества. Кроме того, масса неимущего населения не может понять ценности рыночных отношений, их полезности для развития экономики и не встает на их защиту от коррупционеров.

Отчужденность от общественных проблем является традиционной для населения с не развитым гражданским обществом.

Безразличное отношение к коррупции в обществе порождается слабым выражением у людей **чувства собственного достоинства, терпимостью к не равенству**. Люди свыкаются с привилегированностью коррупционеров и тех, кто занимается подкупом.

Слабое гражданское общество не может иметь высокой правовой культуры. Развитие права здесь хронически отстает от изменений общественных отношений. Для системы права характерна высокая степень противоречивости и пробельности. Нормы носят слишком абстрактный, а потому неопределенный характер и допускают различное их толкование правоприменителем. Все это создает правовую основу для бюрократического произвола (6). Антикоррупционное законодательство здесь отсутствует или успешно нейтрализуется. Управленческие группы, в зависимости от их места во властной иерархии, имеют законный или фактический (хотя и не законный) иммунитет от привлечения к юридической ответственности. Население имеет относительно низкий уровень правовых знаний, что ставит граждан в условия повышенной зависимости от государственных служащих (7).

Не развитое гражданское общество не в состоянии выработать нормы самоуправления, исключаяющие коррупцию. Наоборот, коррупцированное чиновничество и связанные с ним предприниматели навязывают обществу обычаи мздоимства, делают его привычным явлением.

Общество, не способное выработать объединяющую нравственную национальную идею, где накопление материальных благ является высшей ценностью, неизбежно приходит к коррупции, как одному из средств накопительства.

Не развитое гражданское общество **не может противостоять коррупции**.

Общество не способное к самоуправлению, саморегулированию отношений между его членами, где отсутствует незыблемость (святость) договоров нуждается в сильном и разветвленном государственном аппарате, чиновники которого должны быть наделены широкими полномочиями, возможностями для усмотрения. Движущей силой, источником творчества в таком обществе является государственный аппарат, а не члены общества. Государство осуществляет развитие экономики (инвестиции и государственные заказы), формирует политическую систему (правлящую партию), создает доминирующую идеологию и распространяет ее через свои информационные каналы. Ключевое положение управленцев в общественной жизни создает почву для коррупции.

Здесь государство, включающее коррумпированных чиновников, доминирует над обществом, а не общество над государством. Стабильность и выживаемость общества зависит от управленческих элит. Возникает неприятная альтернатива, при которой общество вынуждено выбирать между властью коррумпированных чиновников и полным хаосом, который возникает при ослаблении власти бюрократии.

Неимущие слои общества, которые здесь составляют большинство, требуют поддержания решающей роли государства в экономике, надеясь с помощью перераспределения благ улучшить свое положение. В свою очередь, слияние власти и экономики неизбежно порождает коррупцию (8).

Народ, не чувствующий себя способным заставить государственный аппарат действовать во благо всего общества смиряется с наличием коррупции, как неизбежным и непобедимым злом, к которому притерпелись как к нищете или власти смерти над жизнью человека (9).

Отчужденность большинства населения от общественной жизни (поглощенность их частной жизнью) позволяет выделиться властно-предпринимательской элите, которая удерживает свое доминирующее положение в обществе за счет внутренних коррупционных связей между властью и имущими и собственниками капитала. Коррупция становится основным способом перераспределения общественного продукта в пользу этой группы общества, системообразующей основой строя, (10) получившего название номенклатурного капитализма. Коррумпированное государство является политическим ядром этого строя и, не только не будет устранять коррупцию, но само будет постоянно воспроизводить ее. Устранение с политической арены особо коррумпированных лиц, потерявших всякую меру в стяжательстве, привлечение к ответственности чиновников низшего звена является для такого государства лишь средством создания видимости борьбы с болезнью, средством обмана населения.

Следствием слабого гражданского общества, неспособностью его держать под строгим контролем аппарат государства является **отчуждение от него управленцев** и «приватизация» ими своих должностей. Продажа полномочий, связанных с этими должностями, есть неизбежное следствие обособления аппарата управления от общества. Отчуждение большей части населения от власти рассматривается как главный политический фактор коррупционной преступности (11).

Бесконтрольные со стороны общества правительственные чиновники развивающихся стран, обычно, подкупаются представителями крупного иностранного капитала. Развитые государства, преследуя свои национальные интересы, пытаются создавать в развивающихся странах зависимые от них (марионеточные) правительства. Одним из средств привлечения высшей управленческой элиты на свою сторону является их подкуп.

Недостаточно организованное общество не в состоянии самостоятельно выработать нормы экономической жизни. Они навязываются государственным аппаратом, но не преемлются членами общества. В результате, формируется значительный по размерам сектор «теневой экономики», который не может существовать без коррупционных связей. Сфера «теневой экономики», в свою очередь, увеличивается под воздействием тяжелого «налогового пресса», который вводится под предлогом необходимости выполнения социальных программ в помощь бедным.

Не развитое гражданское общество **безвольно и пассивно**. Вскрытие фактов коррупции не вызывает бурной общественной реакции, каких-то политических действий. Все ограничивается недовольным ворчанием. Общественное мнение здесь может игнорироваться государственным аппаратом, так как оно не подкрепляется активными массовыми действиями протеста (митингами, демонстрациями), требованиями отставки коррумпированных чиновников. Более того, люди уверены, что борьба с коррупцией — это дело только правоохранительных органов, которым надо предоставить чрезвычайные полномочия.

Слабое гражданское общество не может воспроизвести достаточное количество элит, которые составили бы конкуренцию действующим коррумпированным управленцам. Создается ситуация, когда коррупционеров нечем заменить. Партии и политические движения в таком обществе слабо связаны с населением, не обладают достаточной поддержкой, и не в состоянии выступить в качестве существенной антикоррупционной силы. Наоборот, они сами зависимы от каких-то властных и предпринимательских элит и вынуждены продавать им свои услуги, лоббировать интересы конкретных фирм и органов государства в парламенте.

Слабое гражданское общество не может поддерживать свободу производства и распространения информации. Независимые средства массовой информации не находят достаточной материальной и моральной поддержки в обществе. Государство и коррумпированные чиновники, крупные собственники капитала, осуществляющие подкуп, ставят каналы распространения информации под свой контроль и через них манипулируют общественным сознанием: скрывают масштабы коррупции и тот огромный ущерб, который она наносит общественным интересам, создают в обществе благодушную атмосферу, видимость борьбы с коррупцией.

Слабое гражданское общество не в состоянии организовать самоуправление в поселках и городах. Попытки создать видимость местного самоуправления выливаются на деле в децентрализованное управление на местах. Независимые ни от государства, ни от членов общин местные чиновники подвержены коррупции в еще большей степени, чем государственные чиновники (12).

Не развитое гражданское общество не понимает законов работы государственного механизма. Оно не поддерживает представительные органы власти, не настаивает на предоставлении им реальных контрольных полномочий за исполнительными органами. Как правило, члены такого общества имеют вождистскую идеологию, склонны доверять всю власть в государстве или муниципалитете одному человеку (монарху, президенту, главе муниципального образования). В свою очередь, единоличное правление является прекрасной почвой для развития коррупции, так как здесь первейшее значение имеют личные связи руководителя с подчиненными и ограничены возможности контроля единоначальника за исполнителями его воли. Члены не развитого гражданского общества не понимают, что их права, без создания опасности для демократии, должен защищать независимый суд, а не глава исполнительной власти, стоящий над ними.

Парламент, не поддерживаемый обществом, не может осуществлять контроль за использованием исполнительной властью государственных благ (бюджетных средств, государственного имущества) и превращается либо в пустую «говорильню» либо в придаток при исполнительной власти (13). В результате общественные блага распределяются на основе коррупционных связей.

Вопрос о причинах коррупции является главным при выработке стратегии борьбы с ней. Непонимание глубинных общественных корней коррупции приводит к легковесным программам, направленным на ее ограничение. Кардинально решить проблему коррупции можно только на путях становления сильного гражданского общества.

Сноски:

1. Теория государства и права. Под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристъ. 1999. С. 152-160.
2. Теория государства и права. Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ. 1999. С. 154.
3. Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 2. М: Высшая школа. 1998. С. 432.
4. Гук С. Международные эксперты поставили Россию ниже Пакистана но выше Нигерии // Чистые руки. 1999. № 1. С. 68; Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 326.
5. Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 29.
6. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 8-9.
7. Криминология. Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М.: Юристъ. 1999. С. 382.
8. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 7-8.
9. Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. 23 декабря 1999 года. Хабаровск. 1999. С. 15.
10. Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 30.
11. Криминология. Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М.: Юристъ. 1999. С. 380.
12. Новохатский В. Плакали денежки, да не свои // Парламентская газета. 1999. 4 августа. С. 2.
13. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Т. 1. М.: Зерцало. 1998. С. 356.

21. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП

// Интеллигенция и проблемы формирования гражданского общества в России. Тезисы докладов Всероссийской конференции 14-15 апреля 2000 г. Екатеринбург. 2000. С. 124-125
с. 124.

В данной работе слово интеллигенция используется для обозначения социального слоя, профессионально занятого умственным трудом, связанным с производством и распространением идей. В эту группу включаются ученые, работники образования, юристы.

Обычно, в исследованиях делается акцент на заслугах интеллигенции в обеспечении демократии и контроля за властью. Но, не следует забывать, что интеллигенция одновременно является важнейшим орудием реализации интересов, обособленных от общества управленческих групп. Она может использоваться этими группами для воспрепятствования формированию правового гражданского общества, которое ограничивает с помощью правовых средств свободу управленцев, делает их ответственными перед обществом, ставит их привилегии в зависимость от полезных для общества результатов труда. Из правящего слоя управленцы превращаются в обслуживающий потребности гражданского общества персонал.

Управленческие группы привлекают интеллигенцию себе на службу разными способами. В советский
с. 125.

период ученые, преподаватели были поставлены в условия, при которых они могли работать только под контролем партийного аппарата и в его интересах. Того кто сопротивлялся уничтожали, лишали возможности заниматься творческим трудом. Часть интеллигенции получает должности в управленческом аппарате и сами обеспечивают господство чиновников над обществом. Обслуживание управленческого аппарата всегда хорошо оплачивалось. Особо отличившиеся получают славу, почетные звания, материальные богатства. Слабая защита прав на результаты интеллектуального труда и вытекающее отсюда неимущее положение интеллигенции, толкает ее на путь беспринципности и продажности.

Часть российской интеллигенции боится своего народа, который не очень культурен, склонен минимализировать свои усилия по производству материальных благ, способен к безрассудным бунтам. Поэтому она сознательно выступает против демократии, за укрепление господства управленческих элит, во главе с царями, вождями, президентами.

Интеллигенция используется в целях: (а) апологетики господства управленческих групп над обществом; (б) критики демократии, самоуправления, концепций правового государства и общества.

Талант ученых направляется на формирование идеологии, обеспечивающей реализацию указанных целей. Советские ученые работали на конкретный заказ, который им спускали руководители партии. Их задача сводилась к подведению наукообразной базы под идеи, выработанные партийными вождями. Необходимая управленцам идеология может опираться на научные взгляды мыслителей, приспособленные к политическим нуждам. Так, руководители третьего рейха адаптировали под себя взгляды Ф. Ницше, Фихте, И. Канта, Шеллинга, Гегеля. Руководители коммунистической партии в СССР применяли для оправдания своего господства взгляды К. Маркса и Ф. Энгельса.

Препятствуют формированию правового гражданского общества этатистские, патерналистские, элитаристские теории государства. Отечественные ученые не мало потрудились для оправдания тоталитарного государства. Действуя в том же направлении сегодня, они преувеличивают демократичность действующего

государства, замалчивают его авторитарные черты, предлагают вернуться к государству, по-отечески опекающему своих граждан. Ученые-юристы участвовали в создании проекта действующей Конституции РФ. Они обеспечили научное обоснование необходимости сверх сильной, не подконтрольной обществу и правоохранительным органам власти президента и его администрации. В России оказались ослабленными судебная власть, прокуратура, парламентский контроль за исполнительными органами государства.

Наряду с учениями, прямо отвергающими демократию, республиканскую форму правления, парламентаризм, разделение властей, существуют теории, искажающие эти идеи. Сегодня уже вполне очевидно, что пролетариат, как класс занятый в основном физическим трудом, не может стать опорой сильного гражданского общества. Нельзя создать стабильное правовое общество, опираясь на либеральные идеи формальной демократии. Правовое государство следует отличать от государства законности. Первое ограничено правом, источником которого является общество. Второе самоограничивает себя законами, исходящими от управленческих элит.

Обособленные управленческие группы вполне устраивает, господствующее в наших юридических вузах, идеалистическое и недиалектическое направление юридического позитивизма. Изучение законодательства в отрыве от реальной юридической практики позволяло аргументировано доказывать, что в середине 30-х годов СССР сделал значительный шаг по расширению демократических прав и свобод советских граждан. Неспособность юристов за нормами позитивного права увидеть интересы общества и отдельных социальных групп приводит к тому, что они не могут сознательно участвовать в политической жизни, реализовать потребности гражданского общества в процессе выработки правовой политики и правотворчества. Так же как и рядовые граждане, выпускники юридических факультетов легко поддаются обману со стороны управленческих элит.

Естественно-правовые теории идеалистического толка, отрицающие выражение в праве интересов активных и организованных социальных групп, иногда служат хорошим прикрытием эгоистической правовой политики бюрократии. Идеями справедливости и равенства оправдывали введение государственно-бюрократической собственности. Ссылками на естественное право частной собственности и свободы предпринимательства оправдывают сегодня в России раздел общественных богатств между небольшой группой управленцев и приближенных к ним лиц. Идеи естественного права не раз применялись для распространения правового нигилизма и беззакония.

22. Возрастание роли интеллигенции в обществе

// Посреднические функции интеллигенции в формировании гражданского общества. Материалы «Круглого стола» Всероссийской конференции «Интеллигенция и проблемы формирования гражданского общества в России». Екатеринбург. 2000. С. 67-69.

С. 67

Значимость интеллигенции в обществе увеличивается вместе с возрастанием ее роли в производстве и распределении основных ценностей, которыми являются материальные блага и власть. В обществах, где основная доля продукта производится с помощью физической силы, интеллигенция, как социальный слой, очень слаба и подчинена воле иных групп общества. Вместе с ростом значения умственного труда, переходом на информационные технологии, интеллигенция становится доминирующим классом общества. Откат в развитии экономики в нашей стране автоматически привел к ненужности значительной части интеллигенции, безработице среди лиц с высшим образованием, понижению их уровня жизни. Если Россия пойдет по пути экономического прогресса, а не останется в роли сырьевого придатка стран Запада, то роль интеллигенции в ее общественной жизни будет неуклонно возрастать.

Интеллигенция становится основной социальной группой в обществе с демократическими формами раздела власти. Она создает идеи, призванные увлечь избирателя, распространяет их, обеспечивает общественный контроль за

с. 68

выполнением данных политиками обещаний. Проведение референдумов, избирательных кампаний, развитие общественных движений усиливает социальную группу интеллигенции. Вместе с тем, производя и распространяя в обществе знания, интеллигенция выступает мощным двигателем интеллектуального развития сообщества, обеспечивает переход от «стадной» модели общежития, где знаниями обладает только правящая элита, к самоуправленческой организации власти, при которой, члены общества способны самостоятельно и сознательно ставить цели общественного развития, формировать управленческий аппарат для достижения поставленных целей, контролировать и оценивать его деятельность.

Усиление роли и самоопределения интеллигенции не следует отдавать на произвол судьбы. Борющиеся между собой управленческие и частнобизнеснические элиты стараются использовать силы интеллигенции в своих интересах в то время как они должны служить всему обществу. Для реализации этой цели необходимо стремиться к организационному обособлению государственных и общественных институтов производящих, собирающих, перерабатывающих, хранящих и распространяющих информацию от иных ветвей государственной власти. Эти институты не должны быть производны от парламентов или правительств. Они должны образовать самостоятельную информационную ветвь власти, производную от самого общества и ответственную перед избирателями. На языке государственного права это означает, что государственные органы, организации и учреждения науки, образования, культуры, статистики, архивы не должны быть подчиненными президенту, правительству, законодательным или судебным органам. Они должны составлять самостоятельную ветвь власти народа. Это позволит учреждениям науки и статистики собирать объективные данные о работе государственного аппарата и жизни общества, а не выступать в роли научно-рекламных агентств при президенте, правительстве или законодательном органе. Вместо научного обоснования целей, которые ставят перед ними властные элиты, они смогут давать строгие и объективные экспертные оценки общественной полезности деятельности этих элит.

Самостоятельность организаций передающих информацию (организаций образования и массового информирования населения) позволит просвещать народ, а не воспитывать послушных воле управленческих элит марионеток. Народ, не

имеющий независимых от правительства источников информации, не в состоянии принимать самостоятельные решения. Он становится объектом информационного манипулирования. Рабство, основанное на насилии или экономической зависимости, заменяется рабством, основанным на информационной зависимости.

Получение полной и достоверной информации о группах, стремящихся к завладению государственной властью, является залогом правильного выбора избирателями своих представителей в процессе избирательных компаний.

С. 69

Самостоятельность информационной ветви власти можно построить с помощью известных в мире организационных приемов:

- формирование **коллегиальных** органов управления посредством всенародного **голосования** или выборов на собраниях народных представителей (учредительных собраниях);

- выведение органов информационной ветви власти **из подчинения** каких-либо иных органов власти государства;

- **финансовая и хозяйственная самостоятельность** органов информационной власти на основе законодательно установленного отчисления из бюджета страны определенных сумм на содержание и работу органов этой ветви власти;

- закрепление прав и обязанностей органов информационной власти **в законах**, принятых на референдуме или учредительным собранием;

- закрепление **широких полномочий**, позволяющих собирать информацию о работе всех ветвей власти государства и установление строгой **юридической ответственности должностных лиц** иных ветвей власти за воспрепятствование работе органов информационной власти;

Органы информационной ветви власти, построенные на такой основе соединяют в себе признаки государственных и общественных организаций. Система этих органов не исключает создание полностью не государственных организаций, выполняющих информационные функции.

Постепенная реализация предлагаемых идей обеспечит положение, при котором интеллигенция будет служить во имя реализации принципов, пока формально провозглашенных основой конституционного строя России: суверенитету народа (ст. 3 Конституции РФ 1993 года), построению действительно демократического государства с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ), признанию прав и свобод человека высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ).

23. Интересы обособленных управленческих групп и судебная система современной России

// Дни наук УрГИ. Гуманитарное знание и образование на рубеже тысячелетий. Материалы научной конференции (Екатеринбург, 15-17 мая 2000 г.) Екатеринбург. 2000. С. 113-114.

С. 113.

В данной работе автор пытается ответить на вопрос, какие черты современной российской судебной системы удовлетворяют частным интересам различных социальных групп управленцев?

Во все времена группы, осуществляющие государственное управление пытались присвоить себе или поставить под свой контроль судебную деятельность. Это проявлялось в совмещении суда и администрации, превращения судебных органов в послушное орудие власти партийного или административного аппарата.

1. За годы реформ судебная власть значительно расширила свои полномочия. Тем не менее, решение некоторых вопросов судебной власти не доверяется.

1) Не везде и не в полной мере реализованными остаются требования ст. 22, 23 и 25 Конституции РФ 1993 года о судебном контроле над проведением ряда процессуальных действий.

2) Действующий УПК РСФСР (ст. 219 и 220) устанавливает порядок, при котором действия и бездействия дознавателя и следователя (за некоторыми исключениями, сделанными в Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 г.) уголовном процессе обжалуются только прокурору.

3) Значительная доля дел, которые в демократических странах подпадают под юрисдикцию суда, в России рассматриваются административными органами (ОВД, государственными комитетами, административными комиссиями).

4) Иногда Президент присваивает себе полномочия суда.

5) Согласно Конституции РФ не суд, а региональная элита, в лице Совета Федерации принимает окончательное решение по вопросу об отрешении Президента РФ от должности (ст. 93 и п. «е» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

2. Значительные шаги в годы реформ сделаны в сторону обеспечения независимости суда от иных ветвей власти. Но обеспечить полную самостоятельность и абсолютную независимость судебной власти, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ», не удалось.

1) Объемы финансирования судебной системы, а значит ее дееспособность, определяются в законе о государственном бюджете, в составлении которого участвуют президентско-правительственная и законодательная власть.

2) Состояние беззакония в стране позволяет правительству, по собственному усмотрению, распределять бюджетные средства. Не раз закон о бюджете по финансированию судов не исполнялся.

3) Подбор кандидатов на должность судей верховных судов (п. «е» ст. 83 Конституции РФ) и назначение судей иных судов осуществляет Президент РФ с подачи его администрации. Это позволяет не допускать в суды лиц, настроенных оппозиционно к президентскому блоку, порождает протекционизм.

Назначения на должность судей верховных судов осуществляет региональная управленческая элита, представленная в Совете Федерации (п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

4) Недостаточное финансирование, материальное обеспечение, не гарантированность предоставления социальных благ судьям заставляет председателей судов поддерживать хорошие отношения с региональными управленческими элитами.

5) Отсутствие режима законности в стране позволяет региональным управленческим элитам вмешиваться в работу судов, нарушая существующие законы: через председателей судов контролировать подбор судейского корпуса, влиять на выносимые решения (1).

6) Правоохранительные органы иногда пытаются воздействовать на решения судей по конкретным делам через формирование общественного мнения.

7) Большое значение имеют личные связи судейского корпуса с представителями управленческих элит.

3. В случаях, когда подчинить себе судебную власть не удастся, управленцы других ветвей власти поддерживают меры по ее нейтрализации. Ослабление судебной власти делает ее неспособной эффективно защищать права и свободы человека от нарушения их со стороны государства, его органов, должностных лиц, выполнять свою функцию в разделении властей, ограничивать всевластие администрации, обеспечивать законность.

1) Высокая нагрузка на одного судью, отсутствие достаточного вспомогательного аппарата и неудобные условия для работы делают судью первым противником предоставления каждому человеку права на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ). С це-

с. 114

лью минимализации усилий, судья ищет предлог для отказа приема иска, для прекращения уголовного преследования, пытается упростить судебный процесс в ущерб интересам его участников с тем, чтобы поскорее его закончить. Рассмотрение дел в судах затягивается. Все это приводит к тому, что авторитет судебной власти падает и граждане отказываются от обращения в суд, идут за защитой в прокуратуру, административные органы.

2) Ослабление судебной власти происходит в силу не эффективной работы органов, обязанных исполнять судебные решения. В некоторые годы исполняемость судебных решений в России по уголовным делам составляла 19% по гражданским делам 34% (2).

3) Отсутствие эффективных механизмов привлечения к ответственности за не исполнение решений суда, позволяет некоторым государственным органам их игнорировать (3).

4) Слабость судебных органов обусловливается невысокой квалификацией судей, отсутствием глубокой дифференциации в рассмотрении разных дел.

5) Излишняя сложность судопроизводства и формализм по делам небольшой значимости, делают не выгодным обращение в суд. Высокая стоимость юридических услуг заставляет отказаться от защиты своих прав и свобод неимущую часть населения.

6) Разную степень неприкосновенности имеют сегодня президент, бывший президент, депутаты, сами судьи.

7) В условиях состязательности судья перестал играть активную роль в поиске истины, а сторона обвинения, в лице прокуратуры, не способна или не желает поддерживать обвинение против должностных лиц и иных служащих государства. Существующие нормы уголовного процесса не позволяют лицу, считающему себя потерпевшим или лицам его представляющим, самостоятельно поддерживать обвинение в суде. В результате, суд не может защитить человека (ст. 2 Конституции РФ) от злоупотреблений должностными лицами своим служебным положением, от превышения власти, не может привлечь к ответственности чиновника за халатное отношение к работе.

За годы реформ значительно расширились права подсудимых, на месте которых, в условиях беззакония, часто оказываются представители управленческих групп.

Формальное равенство всех перед судом предполагает состязание между должностными лицами, за спиной которых стоит государство с его материально-финансовыми и организационными средствами и гражданином, часто малоимущим. Суд вынужден в своих решениях фиксировать победу сильнейшего.

Судьи сами представляют обособленную управленческую группу. Они поддерживают свою независимость не только от органов государства, но и от общества. Неприкосновенность судей делает очень трудным привлечение их к ответственности. Отсутствие дисциплинарной ответственности позволяет, до определенной степени, нарушать законы, действовать на основании произвола. Возможности для произвола увеличились вместе с упрощением судопроизводства, переходом к единоличному рассмотрению ряда дел.

Сноски:

1. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе РФ». М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА. 1998. С. 27.

2. О работе судов РФ в 1-м полугодии 1996 года // Российская юстиция. 1997. № 1. С. 52-53.

3. Научно-практическая конференция «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы» // Государство и право. 1997. № 5. С. 8, 12.

24. ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БОРЬБЫ ПРАВЯЩИХ ГРУПП ЗА СОХРАНЕНИЕ ВЛАСТИ НА ВЫБОРАХ

// Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы: Материалы межрегионального научно-практического семинара. 11-13 мая 2000 года. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та. 2000.

С. 116.

Власть представляет собой высочайшую ценность для некоторых групп общества и для сохранения ее они готовы идти на любые действия, даже нарушающие закон. В данных тезисах делается попытка выделить основные приемы удержания власти правящими группами на выборах.

1. Устранение экономической основы для оппозиции.

Победа на выборах готовится задолго до их начала. Правящая группа обычно объединяющаяся вокруг главы исполнительной власти, стремится уничтожить экономическую базу оппозиции. Она проводит политику подчинения себе руководителей крупнейших предприятий региона. «Свои» получают льготы (налоговые уступки, государственные заказы) и наращивают капитал. Против «чужих» применяются меры юридической ответственности, возглавляемые ими предприятия стараются довести до банкротства. Все это представляется как забота об ин

с. 117.

тересах населения территории и интересах государства. Эти действия могут быть как правомерными, так и правонарушениями. Объектом посягательства является конституционный принцип равенства (ст. 19 Конституции РФ) и конкуренция, которую обязано поддерживать государство (ст. 8 Конституции РФ).

2. Обеспечение финансовой поддержки предвыборной кампании.

Известно, что победа на выборах в значительной степени зависит от наличия у претендентов на выборные должности финансовых средств. В литературе констатируется, что как в России, так и в других зарубежных странах борющиеся на выборах стороны нарушают нормативы финансовых затрат, предусмотренные в законе. В нашей стране, где господствует наличный денежный оборот, сделать это очень легко. Должностные лица имеют естественные преимущества в сборе пожертвований на свою предвыборную кампанию, так как от них во многом зависят успехи предпринимателей. Правящая группа может прибегать к прямому вымогательству пожертвований или обещаниям льгот в случае победы на выборах. Эти действия, конечно, не подпадают под признаки уголовно наказуемого вымогательства (ст. 163 УК РФ). В нарушение закона должностные лица могут использовать средства государственных и муниципальных бюджетов, государственных и муниципальных предприятий. Конечно, эти средства пропускаются по сложным схемам через частные предприятия в виде оплаты каких-либо услуг. Указанные действия необходимо рассматривать как хищения чужого имущества, вверенного виновному (ч. 2 или 3 ст. 160 УК РФ).

3. Использование государственных и муниципальных материальных средств, времени государственных и муниципальных служащих.

Преимущества правящей группы на выборах заключается в том, что она может использовать аппарат государственных или муниципальных организаций и приданные ему средства для проведения своей кампании. Данные действия прямо нарушают п. 4 и 5 ст. 28, ст. 36 и 37 ФЗ «Об основных гарантиях избира

с. 118.

тельных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ». Но нет даже административной ответственности за их нарушение.

Подбор кадров на основе личной преданности позволяет обеспечивать полную тайну участия должностных лиц и служащих государственных и муниципальных органов в предвыборных кампаниях. Кроме того, чиновники понимают, что потеря власти начальника может привести к окончанию их собственной карьеры и делают все возможное для общей победы.

4. Контроль за средствами массовой информации.

Задолго до выборов правящая группа старается обеспечить себе господство над каналами информации. Руководителями средств массовой информации, учрежденных

государственными и муниципальными органами назначаются послушные люди. «Своим» предпринимателям создаются льготы для учреждения частных средств массовой информации. Деятельности оппозиционных распространителей информации ставятся преграды (лишение лицензии, создание экономических трудностей). Все это нарушает свободу массовой информации, провозглашенную Конституцией РФ (ч. 5 ст. 29).

5. Подкуп избирателей.

Должностные лица государственных и муниципальных органов становятся особенно заботливыми в отношении граждан непосредственно перед выборами. За счет налогоплательщиков они дарят подарки социальным учреждениям, тщательно выполняют свои обязанности перед населением. Эти формы подкупа избирателей признаются вполне законными, хотя и обеспечивают преимущества перед оппозицией, которой запрещаются такие действия.

6. Контроль над избирательными комиссиями.

Правящие группы согласно закона (ст. 23 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ») назначают членов избирательных комиссий с решающим голосом и использует это для формирования послушных себе органов. В наибольшую зависимость от правящей группы попадают комиссии в случаях, когда исполнительная ветвь власти подчинила себе представительную.

с.119

Руководство действиями избирательных комиссий со стороны должностных лиц государственных и муниципальных органов, направленное на достижение личных и групповых целей, рассматривается как административное правонарушение (ч. 2 ст. 40.1 КоАП РСФСР) и как преступление (ч. 2 ст. 141 УК РФ).

Подконтрольные правящей группе комиссии могут противодействовать участию оппозиции в выборах (под разными предлогами отказывать в регистрации кандидатов), признать выборы, на которых победил кандидат от оппозиции недействительными, создавать льготы для кандидатов от правящей группы, не принимать меры по выявлению фактов нарушений избирательного законодательства с их стороны, фальсифицировать результаты голосования.

7. Нейтрализация правоохранительных органов.

Описанное выше поведение должностных лиц очень часто подпадают под действие ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) и ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). Они совершаются из личной заинтересованности и посягают на основы конституционного строя: равенство (ст. 19), свободу выбора (ч. 3 ст. 3) и суверенитет народа (ч. 1 ст. 3). Это нельзя не признать существенным нарушением прав граждан и организаций.

Исследователи констатируют пассивность правоохранительных органов России в выявлении фактов нарушения избирательного законодательства и привлечении виновных к юридической ответственности. Причины этого в том, что служебное право не создает стимулов для раскрытия перечисленных выше преступлений и административных правонарушений. Прокуратура и органы милиции перегружены работой и относят нарушение избирательного законодательства к незначительным по своей вредности правонарушениям. Они организационно и материально зависимы от органов государственной и муниципальной власти и, обычно, не желают портить отношения с их руководством.

Все перечисленное будет в ближайшие годы способствовать усилению преэминентности власти в стране.

25. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛНУЮ И ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ

// Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург. 2001. С. 45-46.

С. 45

Реализация идеи демократического государства, закрепленной в ст. 1 Конституции РФ, требует предоставления гражданам страны реального права на получение качественной информации о жизни общества и деятельности государства. Объектом этого права является общественно-значимая информация, на основе которой люди могут принимать политические и социально-экономические решения. Отечественная правовая система пока не выделяет такого объекта.

Эффективное самоуправление народа возможно только на основе наличия в его распоряжении качественной, т.е. достоверной и полной общественно-значимой информации. Конституция РФ закрепляет права человека на достоверную информацию об окружающей среде (ст. 42), но не содержит указания на подобное право в отношении иной общественно-значимой информации, хотя и предполагает его наличие. Необходимо ясно и четко закрепить в законодательстве право граждан на получение достоверной и полной информации по общезначимым вопросам в пределах имеющихся государственных и муниципальных информационных ресурсов.

Указанное право должно подкрепляться обязанностью государственных служащих и иных должностных лиц, предоставлять гражданам качественную информацию. Эта обязанность должна быть продублирована как в специальном законодательстве об информации, так и в нормативных актах, закрепляющих общие полномочия перечисленных субъектов. Выполнению этих обязательств будет способствовать максимальное документирование всех принимаемых управленческих решений, как нормативных, так и индивидуальных и внесение их в общедоступные банки данных. Для контроля за качеством предоставляемой информации необходима выработка стандартов этого качества и введение категорий качества по аналогии с качеством товара и предоставляемых услуг.

Общеизвестно, что государственный аппарат старается засекретить свою деятельности или представить ее перед лицом общественности в лучшем виде. Поэтому необходимо установление неотвратимой и строгой юридической ответственности работников государственных и муниципальных органов и организаций за деяния, препятствующие осуществлению прав граждан на получение качественной общезначимой информации. Основанием для этой ответственности должно быть: отказ от документирования информации, необходимой обработки для приобретения доступной формы, ее сокрытие (уничтожение, повреждение, хищение, утрата), искажение (фальсификация), отказ от передачи (ознакомления, снятия копий), передача (распространение) некачественной информации (не достоверной, не полной, осуществляемой не систематически и с недопустимыми задержками), необоснованное отнесение ее к категории с ограниченным доступом, нарушение порядка передачи информации. Современное российское законодательство не отличается последовательностью в защите прав граждан на получение качественной общественно-значимой информации.

Остро назрела потребность в принятии Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных и муниципальных служащих, содержащего, в частности, конкретные составы правонарушений, посягающие на право граждан получать информацию по общезначимым вопросам и императивные санкции за это посягательство.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях закрепляет ответственность за сокрытие определенного вида информации (ст. 45), непредоставление или неопубликование ее (ст. 40.5; 40.11; 41.4; 157.1 и т.д.), за обман граждан (ст. 40.3; 150.3). Необходимо распространить практику административной ответственности по отношению к служащим и должностным лицам государственных и муниципальных органов и организаций при искажении, сокрытии, непредоставлении, неопубликовании, предоставлении некачественной общественно-значимой информации.

Деяния должностных лиц, направленные на организацию сокрытия общественно-значимой информации (ее искажение) в подчиненном подразделении, сокрытие особо важной для общества информации должно преследоваться в уголовном порядке, как преследуются

другие деяния, связанные с отказом предоставления отдельных видов информации специальными субъектами (ст. 287, 308 УК РФ) или искажением ее (ст. 303, 307 УК РФ).

Особого внимания требуют отношения, связанные с предоставлением качественной информации во время избирательных кампаний. Законодательство России запрещает присвоение чужого имущества путем введения собственника в заблуждение (ст. 159 УК РФ. Мошенничество) но не создает существенных препятствий для захвата власти путем обмана избирателей в процессе предвыборных кампаний. Законодательство о выборах постепенно расширяет перечень достоверных сведений, которые должен представить кандидат на выборную должность (ст. 19 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Необходимо развивать эту тенденцию. По аналогии с гражданским правом, кандидата на выборную должность необходимо обязать в документальной форме представить избирателям, которые делегируют ему часть своих публичных прав, политическую оферту, в которой должна быть подробно изложена программа действия этого лица, в случае выбора его на должность. Выдвинутые программы должны подвергаться независимой экспертизе на предмет их полноты и достоверности. При виновном не исполнении выбранным лицом своих обязательств перед избирателями он может быть отрешен от должности в судебном порядке с

С. 46

взысканием в пользу избирателей причиненного им ущерба. В целях формирования у избирателей более полного представления о кандидатах на выборную должность, необходимо обязать их лично проводить пресс-конференции с журналистами и гражданами с прямой трансляцией их по телевидению, лично участвовать в телевизионных предвыборных дебатах. Человек, желающий занять публичную должность, не может претендовать на общепринятую тайну своей личной жизни. Правовое закрепление таких отношений пресечет политическое мошенничество.

Сбор информации о жизни общества и деятельности государства возлагается сегодня, в основном, на правительственные органы (п. ст. 8 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Кроме того, каждый орган власти должен сам собирать информацию о себе и доводить ее до населения (п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Как уже было сказано, чиновники стараются приукрасить свои заслуги перед обществом и за деньги налогоплательщиков обеспечить себе саморекламу. Необходимо шире использовать принцип разделения властей и отделить государственные органы, занятые сбором, обработкой, хранением и распространением общественно-значимой информации от иных ветвей государственной власти. Это позволит им на профессиональной основе всесторонне исследовать деятельность всех иных ветвей государственной власти, муниципальных органов и общественных организаций, собирать наиболее полную информацию, производить ее обработку и оперативно представлять членам общества. Независимая и беспристрастная информационная власть не заинтересована в сокрытии от общества каких-то фактов, искажении их, представлении в тенденциозных формах. Способы обеспечения независимости органов информационной власти можно заимствовать из практики организации суда.

Указанные органы одновременно могли бы осуществлять контроль за качеством информации, предоставляемой государственными и муниципальными органами гражданам и средствам массовой информации, осуществлять возбуждение и расследования административных дел по фактам нарушения правил регистрации информации, сокрытия информации или предоставления некачественных сведений.

Отказ от исполнения представленных задач приведет к тому, что информация станет дополнительным орудием господства меньшинства, которое ею владеет, над большинством, лишенным качественных знаний.

26. Проблемы реализации идеи правового государства в нормах конституционного права России

// Государственная власть и права человека: Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима, 14 декабря 2000 г. Томск: Издательство университета. 2001. С. 93-95.

Не раз отмечалось, что в современной России не реализована модель правового государства в силу отсутствия необходимых предпосылок в гражданском обществе для его формирования. Поэтому не удивительно, что ряд норм конституционного права России, отражающих в той или иной степени потребности разных групп общества, противоречат идеям, заложенным в концепции правового государства. Они вступают в противоречия с требованиями ст. 1 Конституции РФ 1993 года, объявляющей Россию правовым государством.

1. Обязательным признаком правового государства является **разделения властей**, обеспечивающее законность, демократизм, стабильность развития общества. В России этот принцип реализован не полностью, что мешает реализации указанных целей. Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 года ставит Президента РФ над ветвями власти.

Участие представителей исполнительных органов субъектов Федерации в работе законодательного органа, Совета Федерации (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ) ведет к соединению в руках одних лиц законодательной и исполнительной деятельности.

2. Конституционный Суд РФ, толкуя ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, фактически предоставил Президенту РФ законодательные полномочия (Постановление КС РФ от 31 июля 1995 года). Президент РФ получил право издавать указы, носящие характер закона по вопросам, не урегулированным законом.

В соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Президент РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, положения о министерствах и ведомствах, определяет их права и обязанности, связанные с реализацией прав и свобод граждан страны.

Указанные положения ограничивают роль закона в правовом регулировании, нарушают принцип верховенства законов, без реализации которого нет правового государства.

3. Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, в толковании Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П) предоставила Президенту РФ **широчайшие полномочия** по обеспечению гарантий действия Конституции и защите прав и свобод граждан. Эти полномочия могут быть не предусмотрены Конституцией РФ и законами РФ, но не должны противоречить Конституции и законам. Действия помимо законов оправдываются высокими целями. Принцип законности вновь действует только отчасти. Власть оказывается не связана конкретным законом, что является рудиментом феодального порядка, где общий закон разрешает главе государства почти все.

Деятельность Президента РФ в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 года, истолкованной Конституционным Судом РФ подпадает под **общедозволительный тип регулирования**, так как ему разрешено все, во имя поставленных целей, что прямо не запрещено, хотя и не разрешено в конкретном законе. Это противоречит идеям правового государства, где должностные лица подпадают под разрешительный тип регулирования: все, что прямо не разрешено в законе — то автоматически запрещено.

4. Отсутствие господства права в деятельности органов государственной власти, что не совместимо с правовым государством, вызвано слабостью российского парламента, который не имеет достаточных средств для обеспечения **контроля за законностью** действий правительства, его членов, главы государства и его аппарата. У парламента отсутствуют следственные полномочия, имеющиеся, например, у парламента США и ФРГ.

Конституционное положение Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Федерации не позволяет им осуществлять надзор за законностью действий высокопоставленных должностных лиц и опекаемых ими людей. Президент РФ, используя ч. 2 ст. 129 Конституции РФ, представляет на должность Генерального прокурора лиц, преданных ему, а не закону. Отсутствие законодательного запрета позволяет ему, в обход Совета Федерации, назначать на должность Генерального прокурора РФ исполняющего обязанности, полностью зависимого от него.

Ч. 3 ст. 129 Конституции РФ позволяет региональным элитам добиваться назначения на должности прокуроров субъектов Федерации лиц не готовых отстаивать закон. Это привело к тому, что законодательство субъектов Федерации вступает в противоречие с Конституцией РФ и федеральными законами.

5. Многие концепции правового государства предполагают обеспечение **суверенитета народа**. Провозглашение этого суверенитета в Конституции РФ 1993 года (ст. 3) сопровождается ограничением дееспособности народа в конкретизирующих нормах Конституции РФ 1993 года. Народ лишен права на законодательную инициативу (ст. 134), права вносить поправки в гл. 3-8 Конституции на референдуме (ст. 136). Поправки в гл. 1, 2, 9 он может внести на референдуме только с позволения Конституционного Собрания (ч. 3 ст. 135), закон о котором пока не принят.

Многие из приведенных норм Конституции РФ оправдываются целями прогрессивного развития страны и необходимостью движения к построению правового государства, но, одновременно, они свидетельствуют о незавершенности этого строительства, не закреплённости в нормах конституционного права и самой Конституции РФ черт правового государства.

27. Бюрократия и позитивное право

// Российский юридический журнал. Екатеринбург. 2000. № 2. С. 131-143.

С. 131

В отечественной общей теории права в последние годы много внимания уделяется идеям должного права и гораздо меньше — исследованию права позитивного. Последнее, как известно из истории, имеет классовые черты: может закреплять рабство в интересах рабовладельцев, крепостную зависимость в интересах феодалов, жестокие формы эксплуатации наемного труда в интересах буржуазии. Предмет нашего исследования — черты позитивного права, выражающие интересы бюрократии.

Слово «бюрократия» многозначно. В данной работе, бюрократия рассматривается как особый социальный слой, обособленный от других групп общества, представители которого заняты управлением общественными делами и не являются индивидуальными собственниками основных средств производства.

Как любой относительно обособленный социальный слой (рабовладельцы, феодалы, буржуазия или наемные рабочие), бюрократия имеет свои устойчивые общегрупповые и частные интересы, которые могут совпадать или не совпадать с интересами других групп общества. Эти интересы находят отражение в содержании правовых норм, применяемых в системе правового регулирования, инструментах (приемах, методах, средствах, типах, уровнях) правового регулирования, фор-

с. 132

ме права и юридической технике. Бюрократия существует в разных общественных системах, но использует приблизительно одинаковые правовые инструменты выражения своих интересов. Выделение этих универсальных орудий позволяет производить качественный анализ любых известных истории правовых систем, в том числе современной российской правовой системы.

1. Отношение бюрократии к правовому регулированию.

Бюрократия рассматривает позитивное право как инструмент осуществления своих интересов.

Часто интересы бюрократии связаны с отсутствием правовой регламентации или неполной правовой урегулированности отношений между управляемыми и управляющими. Идеальным вариантом для бюрократии является положение, при котором аппарат управления не несет обязанностей перед обществом, не отягощен запретами в своей деятельности. Это создает базу для произвола лиц, обладающих реальной властью в стране. Но такое возможно только в условиях абсолютных монархий и диктатур.

Интересам бюрократии наиболее полно соответствует применение общедозволительного типа регулирования деятельности аппарата управления, так как он обеспечивает свободу усмотрения чиновников (произвол) в отношении подчиненных. В то же время, для регулирования поведения управляемых применяется разрешительный тип правового регулирования. Например, если ст. 38 Закона СССР от 6 июля 1978 года «О выборах в Верховный Совет СССР»⁷² прямо не предусматривала право выдвигать два и более кандидата в депутаты, то это рассматривалось как запрет на такие действия.

Бюрократия широко применяет административный метод регулирования. Им охватываются имущественные, трудовые отношения, область образования, культуры, искусства, распространения информации. Везде действуют нормы публичного права. Роль частного права незначительна. Примером является советская правовая система.⁷³

Удобна для бюрократии декларативность норм, регулирующих их поведение. Это может поддерживаться с помощью следующих мер: 1) Регулятивные нормы не подкрепляются установлением процессуального порядка их реализации, правоохранными нормами, содержащими санкции. 2) У общества отсутствуют средства контроля за поведением чиновников и политиков. Их правонарушения остаются не выявленными. 3) Неэффективно работают органы, призванные реализовать нормы права в жизнь. Например, слабость правоохранительных органов, суда не позволяет выя-

с. 133

вить правонарушения должностных лиц, провести расследование, собрать доказательства и привлечь их к ответственности. 4) Отсутствуют материальные и финансовые гарантии для реализации норм.

При данном варианте создается видимость ограничения произвола бюрократии посредством норм права, но фактически этот произвол не устраняется, а тонко прикрывается.

Бюрократия может использовать в своих интересах общий характер, нечеткость, слабую определенность норм права. Она толкует их в свою пользу. Неясность требований позволяет уходить от ответственности за их нарушение⁷⁴.

Противоречивость норм права, позволяет чиновнику-правоприменителю применять в зависимости от своих потребностей то одну, то другую норму.

Необходимость удержания в повиновении большие массы населения заставляет бюрократию использовать принцип жестокости юридической ответственности за правонарушения совершаемые управляемыми. Так, за критику действий царя по артикулу 20 Артикула воинского виновный лишился имущества и подвергался смертной казни путем отсечения головы⁷⁵. За хищение государственного и колхозного имущества независимо от размеров

⁷² Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 441.

⁷³ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995, с. 12.

⁷⁴ Иванов В. Бюрократический выбор России // Коммерсантъ-Власть, 1998, № 7, с. 17-18.

⁷⁵ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 289.

советское право предусматривало смертную казнь⁷⁶. Одновременно за должностные преступления связанные с посягательством на права подчиненных могут применяться очень мягкие наказания.

Бюрократическое право — это, по преимуществу, право обязанностей и запретов, насилия над людьми. Например, при Петре I даже на высшие сословия боярства и дворянства налагалась обязанность учиться, служить государю (Указ от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах»⁷⁷). Еще больше ограничений имело советское позитивное право, превратившее всех людей в «винтиков» огромного государственного механизма.

Право может активно использоваться бюрократией для закрепления своих интересов: а) путем установления широких прав и свобод управляющих по отношению к другим членам общества; б) путем установления обязанностей для физических лиц и организаций действовать в пользу аппарата управления; в) путем установления запретов для управляемых посягать на права управляющих.

С. 134

Бюрократия создает право привилегий, которые распределяются в зависимости от занимаемой должности внутри бюрократической иерархии («Табель о рангах» от 24 января 1722 года)⁷⁸. Право раздавать привилегии среди членов общества усиливает власть бюрократии⁷⁹.

2. Использование позитивного права для защиты экономических интересов бюрократии.

Реализация экономических интересов бюрократии происходит путем урегулирования экономических отношений с помощью публичного права. Лозунгом здесь могут служить слова В.И. Ленина: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»⁸⁰.

Главными в экономических отношениях являются отношения собственности. Бюрократия получает права собственника посредством закрепления в позитивном праве государственной собственности на землю, недра, леса, предприятия. При отсутствии в обществе сил, способных контролировать бюрократию, государственная собственность превращается из собственности народа в коллективную собственность чиновников, представляющих государство. Это проявляется в том, что аппарат управления самостоятельно строит планы развития хозяйства страны, применяя различные формы принуждения и убеждения организует их исполнение, отнимает весь произведенный продукт, распределяет отнятое по собственной воле, исходя из своих представлений об общественной пользе и собственной выгоде (хозяйственное, финансовое, трудовое право). Распоряжаясь от имени народа общественными благами, государственный аппарат реализует в первую очередь собственные интересы (поддержание своего экономического, политического и идеологического господства). Рыночный обмен продуктов заменяется плановым их распределением по воле бюрократии. Этот механизм использовался на Древнем Востоке, в СССР, других странах. Право собственности на большую часть пахотной земли составляло опору экономической мощи российского самодержавия.

Сегодня, сохранение прав государственной собственности на промышленные объекты, землю является существенным источником поддержания власти, получения доходов для государственных чиновников. Законное использование этих прав тесно переплетается с незаконным. Важной чертой права является отсутст-

с. 135

вие обеспечения реальной ответственности государственных чиновников за их деятельность по управлению государственным имуществом.⁸¹ Поэтому бюрократия, которая в результате приватизации может потерять контроль над предприятиями, лоббирует меры по ограничению приватизации. В ряде регионов России началась национализация собственности руководителями этих регионов путем скупки акций предприятий, доведенных налогами и неумелым руководством до грани банкротства (пример КАМАЗа в Татарии, АЗЛКА и ЗИЛ в Москве).

В условиях, когда частную собственность уничтожить нельзя, бюрократия стремится ограничить ее. Мотивы этого вполне понятны. Собственность дает свободу ее владельцу, делает его независимым от государства и его чиновников. Более того, крупный собственник начинает конкурировать с бюрократией за власть над обществом, пытается поставить себе на службу сам механизм государства.

Ограничение прав собственника происходит посредством возложения на него непосильного налогового бремени, закрепления права государственных органов изымать имущество у собственника (Право в бесспорном порядке производить взимание недоимок по налогам и сумм штрафов),⁸² ограничивать право собственника использовать имущество для получения выгод. Например, Указ о единонаследии 1714 года ограничил права дворян на распоряжении землей и стимулировал их нести государственную службу (Указ от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах»⁸³). Советское право фактически лишало рабочих средств производства. Они могли пользоваться только теми благами, которые им выделял партийно-государственный аппарат в плановом порядке в качестве заработной платы за их труд (ст. 13 Конституции СССР 1977 года)⁸⁴.

⁷⁶ Постановление ЦИК И СНК СССР от 7 августа 1932 года «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности // СЗ СССР, 1932, № 62, ст. 360.

⁷⁷ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с.261-266; Ключевский В.О. Сочинение в 9 томах. Т. 4, с. 70-73.

⁷⁸ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 62-78.

⁷⁹ Лагатынина Ю. Бизнес на тарифах // Эксперт, 1998, № 8, с. 7.

⁸⁰ Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44, с. 398.

⁸¹ Калининченко Н. Бедные чиновники управляют неэффективно // Эксперт, 1998, № 6, с. 7.

⁸² Ст. 31 Закона РФ «Об основах налоговой системы РФ» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 11, ст. 527 (сейчас частично отменена Постановлением Конституционного Суда РФ).

⁸³ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 295-300.

⁸⁴ Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

Использовать свои способности, имущество самостоятельно, вне государственных предприятий и вне государственного контроля запрещалось (ст. 153 УК РСФСР 1961 года «Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество»,⁸⁵ ст. 154 УК РСФСР 1961 года «Спекуляция»,⁸⁶ ст. 162 УК РСФСР 1961 года «Занятие запрещенным промыслом»).

Принятие законов «О собственности»,⁸⁸ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий»⁸⁹

с. 136
в РСФСР»,⁸⁹ «О предприятиях и предпринимательской деятельности»⁹⁰ являются антибюрократической революцией в праве.

В современной России в руках бюрократии остается право разрешать предпринимательскую деятельность, лицензировать отдельные ее виды (Постановление Правительства РФ от 6 ноября 1992 года № 864 «О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг) на территории РФ»),⁹¹ контролировать соблюдение предпринимателями санитарных, противопожарных, антимонопольных, иных правил, распределять льготные кредиты, государственные заказы. Все это, в условиях бесконтрольности и безответственности, может использоваться работниками государственных органов в своих эгоистических интересах.

Право может служить не только государственной бюрократии, но и слою менеджеров частных предприятий. Юридическая практика последних лет показывает неспособность российского законодательства об акционерных обществах защитить права частных инвесторов (особенно мелких акционеров) от злоупотреблений властью директорского корпуса.⁹² Оно не мешает хозяйственной бюрократии по собственному произволу распоряжаться имуществом акционерных предприятий, особенно там, где контрольный пакет акций находится в руках трудового коллектива.

Важнейшим источником экономической власти бюрократии являются налоги. Поэтому данный социальный слой, как правило, стремился к увеличению ставок налогов и поиску различных способов их изъятия. В этом своем устремлении бюрократия часто не знает меры. Известно, что на Руси облагали налогом дым (количество труб в доме), окна из стекла. В советском государстве, в отдельные периоды, не связываясь с подсчетами доходов изымали все излишки производства (продразверстка) (Декрет ВЦИК Совета рабочих, 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»).

⁹³ Государство устанавливает такие ставки налогов, которые невозможно заплатить. Несмотря на принимаемые меры воеводскими канцеляриями и воинскими командами из года в год росли недоимки при Петре Великом.⁹⁴ То же продолжается сегодня. В феврале 1998 года сумма долгов 800 тысяч российских предприятий превысила 555 трн рублей. Это больше всего бюджета страны на 1998 год. За 1997 год количество крупных неплательщиков выросло в 3,5 раза с 1165 (на 1 января 1997 года) до 3948 (на 1 января 1998 года) предприятий. На каждую тысячу рублей налогового долга приходится 2052 рубля штрафов.⁹⁵

Наступ-

с. 137
ление на налогоплательщика продолжается. Оно идет по пути ужесточения контроля за выплатой налогов. Только за последнее время принято ряд нормативных документов, позволяющих существенно увеличить поступления в бюджет. Это Постановление Правительства № 1002 от 13 августа 1997 года «О дополнительных мерах по обеспечению полноты поступления таможенных платежей в федеральный бюджет». С 1 января 1998 года прекращается действие льгот для тех, кто уплачивает НДС при ввозе технологического оборудования и транспорта общественного пользования, а так же комплектующих и запасных частей к ним (Федеральный закон «О внесении изменений в Закон РФ «О налоге на добавленную стоимость» от 28 апреля 1997 года). Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 года «По делу о проверке конституционности пункта 2 ст. 855 Гражданского кодекса РФ и части шестой ст. 15 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» в связи с запросом Президиума Верховного Суда РФ»⁹⁶ по сути увеличило возможности налоговых инспекций взимать недоимки с предприятий, которые не в состоянии даже выплачивать заработную плату своим рабочим.

Запредельные ставки налогов имеют двойное значение для бюрократии. Во-первых, она получает максимально возможное количество средств в свое распоряжение. Во-вторых, налогоплательщики попадают в личную зависимость от чиновников, которые получают право «казнить и миловать». Там, где не каждый может заплатить налог, всегда есть право предоставления льгот по налогообложению, отсрочек платежа, возможности взаимозачетов. Чиновник может дать эти льготы, а может не дать.⁹⁷

Сами налоги не представляют интереса для бюрократии, если нет возможности свободного распоряжения поступающими средствами. Бюрократия стремится лишить парламент, как орган ближе стоящий к народу,

⁸⁵ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821.

⁸⁶ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821.

⁸⁷ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1962, № 29, ст. 449.

⁸⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 30, с. 416.

⁸⁹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 27, с. 927.

⁹⁰ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 30, с. 418.

⁹¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1992, № 19, ст. 1589.

⁹² Доронин С. Возвращен по болезни // Эксперт, 1998, № 7, с. 42; Шарапова И. КЗоТ против Закона об акционерных обществах // Эксперт, 1998, № 6, с. 32-34.

⁹³ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. М., 1957, с.52-54.

⁹⁴ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 202.

⁹⁵ Варнавская Н., Ляпунова Г. Долги по налогам превысили бюджет // Коммерсант-daily, 1998, № 29, с. 3.

⁹⁶ Экономика и жизнь, 1998, № 1, с. 23.

⁹⁷ Ст. 17, 18 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 11, ст. 527.

контрольных функций. Ей нужно право, которое не ставит достаточно серьезных препятствий для свободы в установлении налогов и расходовании бюджетных и внебюджетных средств исполнительными органами. Это позволяет неоправданно раздувать аппарат управления, использовать аккумулированные средства в личных и групповых целях (проводить дорогие избирательные кампании государственных чиновников, финанси-

с. 138

ровать личные партии, создавать льготы для себя, родственников и друзей).

Независимость бюрократии от общества позволяет закрепить в праве порядок распределения общественных благ внутри бюрократической иерархии не по общественно полезному труду, а в зависимости от размеров власти и бесконтрольности в ее осуществлении. Этот порядок распределения обеспечивается так же установлением неэффективных мер ответственности за использование служебного положения в личных и групповых целях, полное отсутствие ее или отсутствие механизмов реализации⁹⁸ (депутатская и президентская неприкосновенность, расширение прав подозреваемых и обвиняемых, незащищенность свидетелей и потерпевших от произвола чиновников). Например, отсутствие императивной ответственности за не целевое расходование денежных средств позволяет бюрократии распоряжаться финансовыми средствами в собственных интересах. Деньги, выделенные на выплату пенсий, развитие культуры тратятся аппаратом на строительство жилья для себя⁹⁹.

Бюрократия во все времена посредством права стремилась совместить свое положение распорядителя чужих благ с выгодной принадлежностью к другому классу. Так российское чиновничество 16-19 веков обеспечивало себе право владения землей и крестьянами в зависимости от занимаемых должностей. Глава 16 Соборного уложения 1649 года в ст. 1 устанавливала нормы землевладения, выделяемого по должности окольным, стольникам, сотникам¹⁰⁰. Законодательство о приватизации государственных и муниципальных предприятий в России¹⁰¹ обеспечило менеджерский характер приватизации.¹⁰²

Большие доходы дает совмещение должностного положения с занятием предпринимательством. Роль права сводится к тому, чтобы не создавать серьезных препятствий на этом пути. В Законе РФ «Об основах государственной службы РФ» отсутствуют эффективные меры, мешающие государственным служащим совмещать службу с коммерческой

с. 139

деятельностью. Она без труда осуществляется через родственников или подставных лиц.

3. Правовое обеспечение интересов бюрократии в политической сфере.

Интересы бюрократии в политике связываются с расширением полномочий государственного аппарата и независимостью его от общества. Самыми благоприятными условиями для нее являются закрепление в праве недемократического политического режима, абсолютной монархии или диктатуры по форме правления.

Бюрократия берет на себя принятие важнейших общественных решений путем нормотворчества и индивидуального регулирования. Например, в советском государстве представительные органы фактически лишались функции правотворчества. Все важнейшие решения принимались партийным аппаратом и лишь формально утверждались депутатами Советов. В первые годы советской власти правительство легально наделялось законодательскими функциями¹⁰³.

Независимость бюрократии от общества обеспечивается нормативным закреплением ограничения возможностей для населения страны формировать государственный аппарат (закрепление принципа наследственности, местничества, номенклатуры при формировании государственных органов). Пример советского государства показывает, что в писанном праве можно закрепить выборность государственного аппарата, но при этом сохранить его независимость от общества. Это обеспечивалось посредством многоступенчатых выборов (гл. 6 Конституции РСФСР 1918 года¹⁰⁴; гл. 3 Конституции СССР 1924 года),¹⁰⁵ закрепления монополии одной партии на власть (ст. 6 Конституции СССР 1977 года),¹⁰⁶ централизацией управления внутри партии и государства, строгостью партийной (Резолюция Десятого съезда РКП(б) "О единстве партии")¹⁰⁷ и государственной дисциплины. Партийный аппарат в советский период был высшим звеном государственного аппарата.¹⁰⁸ Партийные нормы определяли весь характер позитивного права государства. Они позволяли подменить выборность всех звеньев государства назначением их посредством номенклатурной системы.¹⁰⁹ Аппарат партии и государства формировался сверху вниз.

Власть бюрократии невозможна без поддержки ее с помощью контрольно-карательной системы органов, осуществляющих надзор за управляемыми и репрессии (НКВД, КГБ в советский пе-

с. 140

⁹⁸ Гайдар Е.Т. Государство и эволюция, М., 1994.

⁹⁹ Сенчев Н. У одного с краю — хата, у другого особняк. — Российская газета, 1994, 4 августа.

¹⁰⁰ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 187.

¹⁰¹ Указ Президента РФ «Об ускоренной приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 29 декабря 1992 года, утвердивший «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 год» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1992, № 3, ст. 93.

¹⁰² Агафонов В. Акции в руках, а собственность по-прежнему в небе // Политэконом, 1996, № 3, с. 105-106.

¹⁰³ Декрет Совета народных комиссаров // Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917- 1924. Екатеринбург. 1993, с. 9.

¹⁰⁴ СУ РСФСР, 1918 г., № 51, ст. 582.

¹⁰⁵ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987, с. 268-269.

¹⁰⁶ Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

¹⁰⁷ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, и пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1953, с. 527-529.

¹⁰⁸ Исаев И.А. История государства и права России. М., 1996, с. 371-372.

¹⁰⁹ Восленский М. Номенклатура. М., 1991.

риод, фискалы¹¹⁰ и тайная канцелярия при Петре 1). В позитивном праве закрепляется структура этих органов, порядок их формирования и деятельности (административное, государственное, уголовно-процессуальное право). Они наделяются широкими полномочиями и не подконтрольны обществу. Разделение властей не производится. Суд совмещается с администрацией (или партийным аппаратом). Предпочтение отдается следственному (розыскному) процессу, который позволяет осуществлять репрессии. Иллюстрирует это законодательство Петра I и советского периода: ст. 1 «Именного указа об отмене в судебных делах очных ставок, о бытии вместо оных распросу и розыску, о свидетелях, об отводе оных, о присяге, о наказании лжесвидетелей и о пошлинных деньгах» от 21 февраля 1921 года;¹¹¹ Постановление СНК о красном терроре от 5 сентября 1918 года; Приказ Народного комиссариата внутренних дел о заложниках от 4 сентября 1918 года;¹¹² Постановление ЦИК СССР «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы Союзных республик» от 1 декабря 1934 года).¹¹³

Нормы бюрократического права обеспечивают контроль аппарата управления за всеми общественными движениями (церковью, профсоюзами, партиями, молодежными организациями).

Бюрократия посредством права запрещает или существенно ограничивает свободы, которые можно использовать для посягательства на ее власть. Законодательство 18-19 века запрещало свободу слова (арт. 20, 68 Артикулов воинских),¹¹⁴ собраний (Арт. 133, 134 Артикула воинского),¹¹⁵ навязывало одну государственную религию (Артикул 1-17 Артикула воинского)¹¹⁶. Конституция РСФСР 1918 года закрепляла набор политических прав и свобод. Но в ст. 23 Конституции было оговорено, что любой может быть лишен этих прав, если использует их «в ущерб интересам социалистической революции»¹¹⁷. Подобные оговорки лишали граждан политических свобод и в других советских конституциях (ст. 50, 51 Конституции СССР 1977 года)¹¹⁸.

с. 141

Начало антибюрократической революции в политической сфере в СССР было положено Законом СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года, Законом РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 года. Они позволили выдвигать кандидатами в депутаты неподконтрольного аппарату КПСС людей и создавать независимые от него избирательные комиссии. Окончательно разрушили систему партийно-государственного бюрократического правления указы Президента РСФСР «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР»¹¹⁹ и «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР».¹²⁰

Однако черты бюрократического права в России не могут быть искоренены в одночасье. Страна оказалась не готова воспользоваться демократическими свободами. Поэтому, в государственном и муниципальном праве продолжает существовать закрепление сильного влияния главы государства, глав субъектов Федерации, глав муниципальных органов, аппарата, стоящего за их спиной и слабой их ответственности и подконтрольности перед представительными органами, населением. Парламентская республика в России не прижилась. Конституция РФ 1993 года и условия ее реализации обеспечивают сверх высокую власть президента. Подобная же модель реализована в конституциях республик и уставах краев, областей, округов в составе Российской Федерации.

Российское право не мешает распределению должностей в государственном аппарате исходя из личной преданности (среди родственников и знакомых).¹²¹ В Законе РФ «Об основах государственной службы РФ» от 5 июля 1995 года присутствует только право, но нет закрепления обязательности конкурсного подбора кадров. Формирование Правительства РФ, администрации Президента РФ, администрации глав субъектов Федерации, глав муниципальных образований происходит вне контроля со стороны представительных органов и населения.

Законодательство в регионах отказывается от последовательной реализации принципа разделения властей. Здесь не запрещается совмещение работы в исполнительном органе с депутатским мандатом, глава администрации руководит одновременно работой представительного органа власти.

4. Правовое закрепление интересов бюрократии в духовной сфере.

Бюрократия стремится закрепить в позитивном праве господство той идеологии (религии), которая ей выгодна, а так же запретить свободу слова, печати, уничтожить гласность,

с. 142

установить «железный занавес» по отношению к более демократическим странам. Так советское право откровенно закрепляло непогрешимость идеологии правящей коммунистической партии (ст. 6 Конституции СССР 1977 года¹²²) и запрещало критику ее (ст. 70,¹²³ 190-1¹²⁴ УК РСФСР 1961 года).

¹¹⁰ «О должности фискалов» от 17 марта 1714 года // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 260-261.

¹¹¹ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 397-398.

¹¹² Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945 гг.). М., 1996, с. 198-199.

¹¹³ СЗ СССР, 1934, № 64, ст. 459.

¹¹⁴ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 331, 340.

¹¹⁵ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 352.

¹¹⁶ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 328- 331.

¹¹⁷ СУ РСФСР, 1918 г., № 51, ст. 582.

¹¹⁸ Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

¹¹⁹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 35, ст. 1149.

¹²⁰ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 35, ст. 1164.

¹²¹ Грачев А. Кибальчич. Но не тот. Скандал в Брянском руководстве. — Российская газета, 1995, 6 июня.

¹²² Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

¹²³ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1962, № 29, ст. 449.

¹²⁴ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1966 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1966, № 38, ст. 1038; Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821;

Наибольший эффект дает закрепление соединения государственной власти с высшей церковной властью или властью правящей партии.

Российское право отказалось от прямого закрепления определенной идеологии в качестве господствующей, от государственной монополии на средства массовой информации и предварительной цензуры (Закон РФ «О средствах массовой информации»)¹²⁵ запретило создавать партии в государственных учреждениях. Но отечественное право оказалось не в силах отделить четвертую власть — средства массовой информации — от государственной власти. Малоимущие подписчики не в состоянии оплатить издание газет и журналов. Большинство из них вынуждены просить дотаций у государственных органов и, за счет этого, попадают в кабалу.¹²⁶ Бюрократия использует их в своих целях для манипулирования общественным сознанием.

5. Выражение интересов бюрократии сказывается не только на содержании, но и на внешней форме права.

В условиях не демократических форм правления глава бюрократической иерархии (царь, диктатор) или правящая олигархия самостоятельно издают законы — акты высшей юридической силы.

При ограничении власти бюрократии со стороны представительных законодательных органов, основную массу нормативных предписаний первая помещает в подзаконные акты. Например, законы в советском государстве (Конституция СССР, Закон СССР «О трудовых коллективах и повышение их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» от 17 июня 1983 года) носили чаще всего декларативный характер, и были нацелены на приукрашивание существующего режима, введение общественности в заблуждение¹²⁷. Большая часть законов не имела прямого действия и нуждалась в подкреплении постановлениями правительства, инструкциями министерств и ведомств. Подзаконные акты противоречили законам и верховенствовали над ними. Для

с. 143

чиновника ведомственная инструкция или приказ начальника значит гораздо больше, чем статья конституции.¹²⁸ Значительная роль подзаконных актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, инструкций исполнительных органов, которые подправляют законы с позиции ведомственных интересов) и их верховенство над законами сохраняется в российской системе законодательства.

Большую часть отношений бюрократия урегулирует с помощью неписаного права. Например, реальная роль партии, ее вождей и аппарата в управлении обществом и государством не была четко зафиксирована в нормативных актах. Действовали обычаи, сложившиеся в первые годы советской власти и затем развиваемые.

Поскольку решающая роль в советском обществе принадлежала партократии, то функцию принципов права выполняли революционные идеи (доктрины), сформулированные в партийных документах (Программах партии, решениях партийных органов, письмах и телеграммах направляемых на места центральными органами).

Правление бюрократии характеризуется тайностью. Поэтому, значительная часть нормативных предписаний не публикуется. В сталинском государстве, даже КЗоТ являлся документом для служебного пользования.

Для современного российского права характерна множественность нормативных актов,¹²⁹ нечеткость понятий, используемых в законодательстве.¹³⁰ Это не позволяет изучить его рядовым гражданам и использовать для защиты собственных интересов. Одновременно это открывает простор для беззакония государственных органов.¹³¹

Право, выражающее интересы бюрократии вовсе не всегда противоречит интересам других социальных групп и обществу в целом. Например, законодательство начала 18 века имело не только бюрократический, но и феодальный характер. История дает множество примеров, когда усиление роли бюрократии способствовало мобилизации всех материальных, финансовых, людских ресурсов для решения важных общественных проблем.

Современное российское право по сравнению с советским правом значительно менее бюрократично. Но, можно согласиться с тем, что в нем еще достаточно признаков бюрократического права.¹³²

¹²⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 7, ст. 300.

¹²⁶ Семенова И., Барахова А. Президент Чувашии победил оппозиционную прессу // Коммерсант-daily, 1998, № 13. С. 4.

¹²⁷ Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 8.

¹²⁸ Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

¹²⁹ Налоговое законодательство представлено у нас в виде более тысячи документов. — Вменяемость налогов // Эксперт, 1998, № 7. С. 15.

¹³⁰ Жевакин С.Н. Общие проблемы налоговой системы РФ. — Государство и право, 1995, № 1, с. 74.

¹³¹ Правовое обеспечение экономических реформ в РФ: анализ состояния нормативно-правовой базы предпринимательства, перспективы ее развития (Доклад Торгово-промышленной палаты РФ) // Общество и экономика, 1995, № 6-8. С. 68.

¹³² Кагарлицкий Б. Куда мы движемся? // Свободная мысль, 1995, № 11. С. 114.

28. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев

// Законодательная техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород, 2001. Т. 1. С. 254-268.

С. 254

Группы управленцев, как всякие иные группы общества, имеют свои **частные интересы**, которые могут выражаться как в содержании, так и в форме права, с помощью определенного набора приемов законодательной техники. Это **становится возможным** в силу того, что управленцы (бюрократия, политики) непосредственно участвуют в законодательстве и часто не находятся под достаточно пристальным общественным контролем. Кроме того, управленцы могут вступать в союз с отдельными доминирующими группами общества и закреплять в позитивном праве свои общие интересы не вполне совпадающие с интересами всего общества.

Отечественные ученые, в соответствии с традициями советской школы, **идеализируют** явления правовой действительности и не уделяют должного внимания тем сторонам предмета исследования, которые, по их мнению, носят негативный оттенок. Так, законодательная техника определяется как совокупность приемов и правил, которые должны обязательно служить для осуществления общественных идеалов: доступности, простоты нормативного материала¹³³, эффективности реализации закрепленного в нормах содержания¹³⁴. Приемы, рассчитанные на достижение противоположных целей, исполь-

с. 255

зуемые в интересах каких-то групп общества, в правовой литературе не рассматриваются, хотя, наличие их не отрицается¹³⁵.

Эти приемы не обязательно имеют искусственный характер. Они могут возникать так же естественно, как возникло государство и частная собственность. Устранение их из законодательской деятельности бывает затруднительно или совершенно невозможно в обозримом будущем. Можно выделить приемы законодательной техники, направленные на более удобное использование законодательства в интересах управленческих групп или на нейтрализацию (блокирование действия) каких-то норм позитивного права.

В ходе истории позитивного права был выработан набор достаточно **типичных инструментов** законодательной техники, посредством которых реализовались интересы отдельных групп общества. На современном этапе они несколько модифицировались, приобрели соответствующие времени формы.

1. Властные группы, которые осуществляют управленческие функции, очень часто помещают в текст нормативных документов **идеологическое обоснование** их необходимости и обязательности для исполнения. Это обоснование помещается в начале документа или в специальной **преамбуле**.

В период, когда **религия** играла значительную роль, авторитет нормативному акту придавался ссылками на то, что он отражает волю бога. Мы находим их в Законах Хаммурапи,¹³⁶ Законах Ману,¹³⁷ которые закрепляли кастовый строй и обеспечивали покорность элитам большой массы населения.

В новое время законодатель стремится показаться демократом. Конституции, принимаемые в буржуазных государствах и в советский период, обосновывают свои требования **волей народа** не смотря на то, что большая часть этого народа никогда не читала эти акты, не понимает их смысла и не может судить об их полезности для себя. Сомнительным, с точки зрения демократии, может быть и содержание акта.

С. 256

Конституция Франции 4 ноября 1848 года имеет вступление, которое начинается словами: «В присутствии Бога и именем Французского народа Национальное собрание объявляет...»¹³⁸. Преамбула Конституции СССР 1977 года гласила: «Советский народ, руководствуясь идеями научного коммунизма и соблюдая верность своим революционным традициям, опираясь на великие социально-экономические и политические завоевания социализма, стремясь к дальнейшему развитию социалистической демократии,... закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции»¹³⁹. Конституция РФ 1993 года, за которую проголосовало только треть населения страны, закрепившая сверх сильную власть Президента РФ, а значит и управленцев, на которых он вынужден опираться, начинается словами «Мы, многонациональный народ Российской Федерации ... стремясь обеспечить благополучие и процветание России ... принимаем Конституцию РФ».

Правящие группы пытаются использовать нормативные документы для приукрашивания порядков, которые они поддерживают и закрепляют в нормах позитивного права. С этой целью в конституции включается

¹³³ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Изд. группа НОРМА — ИНФРА. 1999. С. 322.

¹³⁴ Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998, с. 18.

¹³⁵ Тихомиров Ю.А. Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. С. 39.

¹³⁶ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 6-9.

¹³⁷ Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1 М.: Юристъ, 1996. С. 25.

¹³⁸ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 121.

¹³⁹ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 317-318.

целая группа норм, провозглашающих наличие каких-то замечательных фактов, которые на самом деле могут не существовать. «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей», — гласила ст. 1 Конституции СССР 1977 года. «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», — записано в Конституции РФ 1993 года. В правовой практике эти нормы, как правило, не применяются.

2. Универсальным приемом, позволяющим превратить нормы позитивного права в инструменты реализации интересов властных правоприменителей, является их **неопределенность, неясность**.

Неясность норм может создаваться: абстрактностью языка актов законодательства; сложностью применяемых формулировок; неопре-

с. 257
деленностью (двойственностью) применяемых слов и фраз; использованием большого количества специальных терминов, не применяемых в обыденном языке; чрезмерным использованием бланкетного и ссылочного изложения норм права; наличием большого количества актов, регулирующих один вопрос, принятых в разное время, дополняющих и изменяющих нормы права.

Реализация норм Конституции РФ часто затруднена по причине того, что законодатель не ясно сформулировал требование. Из статьи непонятно к кому она обращена. К примеру ст. 8 Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств ...». Норма охватывает большое количество видов поведения, но остается размытой, не ясной. Ч. 2 ст. 10 Конституции США по этому вопросу звучит четче: «Ни один из штатов не может без согласия Конгресса облагать какими-либо сборами или пошлинами ввоз или вывоз товаров».

В ч. 1 ст. 35 Конституции РФ записано: «Право частной собственности охраняется законом». Если бы законодатель хотел добиться ясности нормы, то она могла бы звучать так: «Посягательства на частную собственность запрещаются». Но эта формулировка вряд ли может быть принята в стране с глубокими корнями азиатского способа производства и всемогущим государством.

Примером не ясной формулировки является ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 года, которая гласит: «Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина». Не ясно — зафиксировано ли здесь право Президента РФ или его обязанность. Если это право Президента, то он может использовать или не использовать его по своему усмотрению. Если это обязанность, то за не исполнение ее должна следовать санкция. Но таковой нет в российских законах. Это создает условия для халатного отношения Президента к реализации данной нормы или даже для нарушения им Конституции РФ.

Иногда законодатель хочет в нормативном акте **обозначить свою заботу** о благополучии граждан, в то же время, не возлагая на государство ни каких конкретных обязательств. Это производится через намеренно общие, ни к чему не обязывающие нормы, помещенные, например, в ст. 7 Конституции РФ. «В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей...». Пока существует хотя бы один инспектор труда, можно говорить, что норма работает. Ч. 2 ст. 40

с. 258

Конституции РФ информирует нас, что органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство. Такая формулировка не требует от государственных и муниципальных органов каких-либо действий. Оказание моральной поддержки застройщикам так же можно рассматривать как поощрение.

Путем наполнения нормативного акта неопределенными нормами может создаваться **видимость демократичности** позитивного права. Например, нормы Конституции РФ 1993 года закрепляют право Государственной Думы давать согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решать вопрос о доверии Правительству РФ (п. «а» и «б» ст. 103; ст. 111; ч. 3 и 4 ст. 117). В учебной литературе это толкуется обычно как важное средство нижней палаты парламента воздействовать на исполнительную власть, способ реализации принципа «сдержек и противовесов» в разделении властей¹⁴⁰. Фактически, эти нормы закрепляют не силу, а слабость нижней палаты парламента, которая вынуждена при утверждении кандидатуры Председателя Правительства РФ и решении вопроса о доверии Правительству, под угрозой роспуска ее, соглашаться с кандидатурой, навязанной ей Президентом или поддерживать кабинет, который депутатов совершенно не устраивает. Каждый такой акт подрывает авторитет Государственной Думы, унижает достоинство депутатов, показывает слабость этого органа власти и зависимость его от Президента РФ.

Понятность юридического языка только для специалистов делает нормы права доступными лишь для достаточно узкой группы общества, которая в силу достатка или должностного положения могут воспользоваться юридической помощью. Те группы населения, которые не могут обратиться к помощи юристов, не в состоянии пользоваться правовыми нормами для защиты своих интересах. Неимущее большинство руководствуется стихийно сложившимися обычаями, не всегда соответствующими закону. Субъективные права, возникающие на основе такого поведения нельзя защитить в суде. Все это отталкивает людей от идеи правового государства и обеспечивает господство силы (государственных чиновников и организованных преступников) в стране.

Неясность текста может создаваться неопределенностью отсылок при бланкетном изложении норм в статьях законодательства. В зако-

с. 259

нах достаточно часто встречается формула: «Ответственность за нарушение норм закона наступает в соответствии с действующим законодательством». Компактно изложены в российском законодательстве только нормы уголовного права и часть норм административного права. Единого Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных служащих, в котором были бы даны **конкретные составы типичных дисциплинарных нарушений**, посягающих на основные права и свободы граждан в России, нет. Это создает трудности для поиска охранительных норм, дополняющих регулятивные. Граждане и сами государственные служащие остаются в неведении: какая дисциплинарная ответственность грозит нарушителю при должности за те или иные нарушения

¹⁴⁰ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: ИНФРА- М. 1996. С. 377.

законов. Конкретизация составов дисциплинарных нарушений особенно необходима для лиц, которые должны быть независимы от внешнего влияния в ходе своей деятельности: следователи милиции, налоговой полиции, прокуратуры, лица, осуществляющие правоприменение в иных областях.

Отсутствие в законодательстве сведений о конкретных составах дисциплинарных нарушений обеспечивает возможности широкого усмотрения для начальников разных рангов. Дисциплинарная ответственность приобретает диспозитивный характер. За ряд нарушений, имеющих значительный вред для общества, но не являющихся уголовными преступлениями, не только не следует ни какое наказание, но, если они реализуют узкогрупповые или ведомственные интересы, то следует поощрение со стороны заинтересованных руководителей. Так, во многих государственных органах руководители требуют от подчиненных, в нарушение норм Конституции РФ (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), не предоставлять гражданам информацию, которая необходима им для участия в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

Программа антикоррупционной политики России, принятая Национальным антикоррупционным комитетом, предлагает уменьшить использование в законах отсылочных норм, ввести более четкие основания для дисциплинарных наказаний¹⁴¹.

Неопределенность норм позволяет толковать их в пользу реально властных субъектов. Так, неопределенные нормы Конституции РФ 1993 года толкуются в пользу президентской стороны. Из положения ч. 2 ст. 80 Конституции РФ о том, что Президент РФ является

с. 260

гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Суд РФ вывел идею о скрытых правах Президента РФ. К ним относятся прямо не предусмотренные Конституцией РФ законодательные права Президента РФ (право издавать «указные законы»),¹⁴² надзорные и судебные права Президента РФ, которое заключается в отказе подписывать законы, принятые Федеральным Собранием, если, по его мнению, при их принятии были допущены нарушения закона¹⁴³. Такие законы он возвращает без рассмотрения в палаты парламента. Свое скрытое «вето» он использует в зависимости от того, устраивает его содержание закона или нет.

Дезавуировать, закрепленную в законе обязанность можно путем упущения указания **на сроки** ее исполнения или с помощью указания неопределенных сроков («в разумные сроки»). Например, ч. 3 ст. 117 Конституции РФ обязывает Президента РФ в случае трехкратного выражения недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы принять решение об отставке Правительства РФ или роспуске Государственной Думы. Но сроков принятия такого решения не указано. Таким образом, Президент может размышлять о том, какие действия произвести сколько угодно долго¹⁴⁴. Отсутствие точно обозначенных сроков предоставления Правительством РФ заключения по ряду законопроектов в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ позволяет затягивать процесс законотворчества в случае, если принятие какого-то закона невыгодно президентско-правительственной стороне.

Неопределенность и неясность норм может создаваться искусственно, а может иметь естественное происхождение, связанное с невысокой правовой культурой населения, особенностями политического процесса в стране. Так множественность актов, регулирующих один и тот же вопрос, принятых в разное время и дополняющих друг друга возникает в силу трудности для законодателя уловить потребности общественного развития и быстрой изменчивости со

с. 261

циально-экономического и политического положения в стране. С изменением состава и настроений депутатского корпуса возникает потребность в дополнениях и изменениях сравнительно недавно принятых законов. На это обращают внимание отечественные и зарубежные правоведы¹⁴⁵.

Обвинения в громоздкости, нестабильности обычно звучат в отношении отечественного административного права¹⁴⁶.

Необходимо иметь в виду, что уменьшение уровня определенности норм частного права, переход в этой области к общедозволительному типу регулирования в последние годы в России,¹⁴⁷ является демократической тенденцией, поскольку расширяет свободу усмотрения граждан и частных организаций, а не должностных лиц государства.

3. Простор для усмотрения управленца-правоприменителя создает **противоречивость** законодательства, которую иногда невозможно избежать.

Закрепляемые в конституциях свободы неизбежно имеют ограничения, связанные с необходимостью обеспечения свободы других лиц и обеспечения общественной безопасности. К. Маркс писал по этому поводу: «Каждый параграф конституции содержит в самом себе свою собственную противоположность, свою собственную верхнюю и нижнюю палату: свободу — в общей фразе, упразднение свободы — в оговорке»¹⁴⁸. Если общество не в состоянии осуществлять контроль над государственным аппаратом, то эти неизбежные коллизии между нормами начинают использоваться в интересах подавления свобод.

¹⁴¹ Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

¹⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П и от 31 июля 1995 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5. С. 13-14.

¹⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995 № 2-3. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 года № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

¹⁴⁴ Конституция РФ. Проблемный комментарий. Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 372.

¹⁴⁵ Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 69.

¹⁴⁶ Современное состояние законодательства и его систематизация // Государство и право. 1999. № 3. С. 36.

¹⁴⁷ Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 69.

¹⁴⁸ Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2, т. 8 с. 132.

Например, провозглашение политических свобод советскими конституциями не мешало фактическому осуществлению тоталитарного режима в стране, ибо все эти свободы разрешалось использовать только в интересах социалистической революции и социалистичес-

с. 262

кого строительства (см. например, ст. 23 Конституции РСФСР 1918 года). Провозглашенное в Конституции РФ 1993 года право на предпринимательство (ч. 1 ст. 8; ч. 2 ст. 34) и закрепление обязанности государства защищать частную собственность (ч. 1 ст. 35) не мешает разбухшему российскому государству устанавливать конфискационные налоги и сборы, что делает занятие производственной деятельностью нелегким трудом. Провозглашенная свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29) легко ограничивается введением лицензий на теле- и радиовещание¹⁴⁹, распределением вещательных каналов между «своими» компаниями.

Противоречивость законодательства позволяет **вводить в заблуждение массу народа, создавать видимость демократии и самоуправления** в стране. Начиная с законов английской буржуазной революции, стало правилом заявлять в конституционных актах, что власть в стране принадлежит народу. В то же время, нормы этих актов могут закреплять форму государства, фактически отстраняющую большинство от политической жизни страны. Так Постановление Палаты общин об объявлении себя верховной властью английского государства от 4 января 1649 года утверждало, «что народ, ходящий под Богом, является источником всякой законной власти»¹⁵⁰. При этом большая часть народа отстранялась от участия в выборах путем закрепления цензовой избирательной системы. Конституция РФ 1993 года также провозглашает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3). Это сочетается с закреплением в других главах Конституции РФ супер-президентской республики, близкой по своему характеру к выборной монархии, ограничению прав парламента (гл. 4-6). «Суверенный» народ лишен права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ) и свободно изменять ее содержание на референдуме (135-136 Конституции РФ). Это является привилегией представителей народа. Закон «О референдуме в РФ» лишает «суверена» права выносить на голосование ряд вопросов государственной жизни.

С. 263

Давно известен такой прием как **провозглашение в абстрактной форме общих демократических принципов** в актах, которые, якобы, имеют высшую юридическую силу и отказ от них в нормативных документах, содержащих конкретные предписания. Он рассчитан на обман населения, может использоваться бюрократией, которая принимает акты подзаконного характера, а так же региональными управленческими элитами для закрепления своей воли в позитивном праве.

Так, Конституция РФ 1993 года закрепляет единство экономического пространства страны (ч. 1 ст. 8), а в актах региональных властей устанавливаются запретительные барьеры для движения товаров и капиталов¹⁵¹. Конституционно закрепляются гарантии поддержки конкуренции, а Правительство РФ и властные элиты на местах своими актами обеспечивают привилегии для приближенным к ним предпринимателям¹⁵². Ч. 1 ст. 27 Конституции РФ закрепляет право каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. В то же время власти Москвы и Краснодарского края устанавливают нормативные ограничения для пребывания на постоянное жительство в эти регионы граждан страны.

Президент РФ в 90-е годы постоянно предпринимал меры по ограничению деятельности Федерального Собрания рамками принятия законов самого общего характера, считая издание нормативных актов с конкретным содержанием своей прерогативой и компетенцией Правительства. Он вынудил Федеральное Собрание принять поправку к Закону РФ «О Правительстве РФ» в которой Федеральное Собрание отказывалось от установления системы федеральных органов исполнительной власти в федеральных законах и передавало эту функцию Президенту РФ (Исключение ст. 5 Закона РФ «О правительстве РФ»)¹⁵³. Президент РФ отклонил 27 июня 1997 года представленный для подписания и обнародования Федеральный закон «О народных художественных промыслах» по ряду оснований в числе которых было мнение Президента РФ о том, что вопросы,

с. 264

которых касается закон, «не требуют принятия закона и могут быть решены Правительством РФ в полном объеме»¹⁵⁴.

Иногда властные группы не могут избежать противоречивости в изложении нормативных актов. С одной стороны необходимо отдать дань демократическим требованиям. С другой стороны законодатель не может отказаться от реализации своих частных интересов. Поэтому Конституция РФ в одной статье провозглашает разделение властей между тремя ветвями власти (ст. 10), а в других наделяет широкими властными полномочиями, выходящими за рамки любой ветви власти, Президента РФ, который является фактически четвертой, универсальной и самой всемогущей ветвью государственной власти.

4. Средством **нейтрализации норм**, содержание которых не устраивает управленческие элиты, является изложение их **без соблюдения правил построения юридических конструкций**, обеспечивающих эффективность действия позитивного права.

А) Регулятивная норма **не подкрепляется охранительной** нормой. В результате, за нарушение обязанностей и запретов, не следует юридическая ответственность.

Например, Президент РФ обязан подчиняться нормам Конституции РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), но ответственность за их нарушение у него может возникнуть только в случае совершения при этом тяжкого

¹⁴⁹ Ст. 15 Федерального закона «О связи» от 16 февраля 1995 год // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 600.

¹⁵⁰ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 121.

¹⁵¹ Бахман Б. Битва за макароны // Коммерсантъ-Власть. 1999. № 38. С. 24.

¹⁵² Андрианов В. Государственное регулирование и механизмы саморегуляции в рыночной экономике // Вопросы экономики. 1996. № 9. С. 30.

¹⁵³ Конституция РФ. Проблемный комментарий. Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 364-365.

¹⁵⁴ Пример имитации законотворчества // Российская газета. 1997 год, 3 июля. С. 3.

уголовного преступления (ст. 93 Конституции РФ). За нарушение норм Конституции РФ, не связанных с совершением такого преступления, ответственность вовсе не предусмотрена.

Судьи вообще не подлежат дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в РФ»¹⁵⁵). Презумируется, что они не могут совершать дисциплинарных проступков. Проступки, которые не влекут уголовного наказания или лишения должности, остаются безнаказанными.

Ряд должностных лиц не подлежит административной ответственности (работники милиции, прокуратуры). Они могут быть привлечены за совершение административных правонарушений только к дисциплинарной ответственности. Таким образом, общество лишается средств воздействия на этих должностных лиц. Их судьба зависит

с. 265

только от одобрения или неодобрения совершаемых поступков вышестоящим начальством.

Б) Провозглашенные права граждан могут не сопровождаться закреплением обязанностей государства и его чиновников обеспечивать реализацию этих прав.

Так, Конституция РФ закрепила право граждан получать информацию (ч. 4 ст. 29). Но обязанность государственных служащих предоставлять им информацию, необходимую для участия в управлении общественными делами, в нормативных актах закрепляется не всегда.

Правам граждан, вытекающим из конституционной нормы, закрепляющей суверенитет народа (ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ) и праву на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) не корреспондируется обязанность органов государства и должностных лиц предоставлять возможность гражданам участвовать в государственном управлении. Нет даже обязанности публиковать для информации проекты законов, принимаемых Федеральным Собранием.

Все это обеспечивает декларативность норм права.

В) Материальная норма не подкрепляется процессуальными. В результате возникают трудности при реализации материальной нормы, нет возможности защитить и восстановить нарушенное право.

Отсутствие четкой процессуальной регламентации ряда полномочий, закрепленных в Законе «О милиции» (задержания, вхождения в помещение, на земельные участки граждан, предприятий, учреждений, организаций, использование транспорта и средств связи физических и юридических лиц), отмечается в правовой литературе, позволяет ряду сотрудников злоупотреблять правами. Другие наоборот, воздерживаются от реализации прав, опасаясь превышения полномочий¹⁵⁶.

5. Сегодня считается общепризнанным требование изложения норм позитивного права в виде **писанных актов** с обязательным их опубликованием, если они касаются прав, свобод и обязанностей граждан. Однако, это требование продолжает нарушаться. Нормы, имеющие важное значение для общества и, в силу этого, носящие характер норм закона (формально это могут быть подзаконные акты), остаются не писанными. Это, в основном, нормы, касающиеся жизни исполнительной ветви власти, обеспечивающие тайность ее деятель

с. 266

ности, отношения круговой поруки, принятие мер, нарушающих права и свободы граждан¹⁵⁷.

6. Определенную идеологическую направленность может иметь **структура акта**. Например, советская партийная элита пыталась доказать, что высшей ценностью для общества является завоеванная советская власть, построенное советское государство. Поэтому на первое место в Конституции выдвигались главы, касающиеся государственного устройства и формы правления. Глава «Основные права и обязанности граждан» в Конституции 1936 года стоит под номером X. Аналогичная глава в Конституции СССР 1977 года стоит под номером 7. Президентская группировка в 1993 году наоборот, в проекте Конституции РФ постаралась скрыть факт того, что новая Конституция предлагает супер-президентскую форму правления где права Президента РФ приближаются к правам монарха, в определенной степени ограниченного со стороны Конституции и парламента. На первое место в Конституции была поставлена глава о правах и свободах человека и гражданина, которая как бы прикрывает главу, закрепляющую сверх сильную власть Президента РФ. Это черта Конституции активно эксплуатировалась в период пропагандистской кампании перед проведением референдума по принятию Конституции. Президентская сторона выставляла напоказ статьи главы 1 и 2 проекта Конституции и умалчивала положения глав, касающихся формы правления (гл. 4-7).

Определенную содержательную нагрузку могут нести акценты, расставленные в нормативных актах. Так, общие положения закона «Об основах государственной службы в РФ» (п. 9 ст. 5) провозглашают принцип гласности в работе государственных служащих. Но в конкретизирующих нормах этого акта он не расшифровывается. Зато есть императивное требование, обязывающее государственных служащих поддерживать режим секретности (п. 8 ст. 10)¹⁵⁸. Таким образом, внимание субъекта исполняющего закон акцентировано на запрете распространения информации о деятельности органа государства, а гласность превращена в безобидную фразу, лишенную обязательности и нормативности.

7. Эффективность действия нормативного акта зависит от того, к каким **способам воздействия** прибегает законодатель, соответствен

с. 267

но, какие **виды норм** использует для доведения требований до сознания субъектов права.

Конституция РФ 1993 года в соответствии с советскими традициями состоит, в основном, из управомочивающих норм, реализация которых зависит от активности граждан. Пассивность наших соотечественников, особенно в политической сфере, делает нормы Конституции мало эффективными. Было бы более полезно для обеспечения демократии включать в Конституцию запрещающие и обязывающие нормы,

¹⁵⁵ ВВС РФ. 1992. № 30. Ст.1792; 1993. № 17. Ст. 606; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2399.

¹⁵⁶ Современное состояние российского законодательства и его систематизация // Государство и право. 1999. № 3. С. 35-36.

¹⁵⁷ Устные приказы ни кто не должен выполнять! // Коммерсантъ- Власть. 1999. № 38. С. 22.

¹⁵⁸ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

органичивающие компетенцию государства, его органов и должностных лиц, требующих от них выполнения в пользу граждан каких-либо действий независимо, проявляют граждане инициативу или нет.

Так, ч. 7 ст. 9 Конституции США в ясной форме требует: «... представляемые регулярно сообщения и отчеты о преступлениях и расходовании государственных средств должны в определенные сроки публиковаться». Используя правила логики, из статей Конституции РФ 1993 года так же можно вывести обязанность государства информировать граждан о том, как расходуются бюджетные средства (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ 1993 года дает гражданам право на получение информации, а ч. 1 ст. 32 Конституции РФ 1993 года устанавливает право на участие в управлении государственными делами). Но необходимость толкования норм права создает дополнительные трудности при их использовании и не каждый правоприменитель согласится с выводами предложенного логического умозаключения.

Ряд статей Конституции РФ 1993 года дают гражданам свободу совести (ст. 28), мысли и слова (ст. 29), право собираться мирно (ст. 31), право обращаться в государственные органы (ст. 33). От реализации права можно отказаться. Первая поправка к Конституции США наоборот, устанавливает для Конгресса императивный запрет издавать законы, относящиеся к установлению религии, запрещающие свободу исповедания, ограничивающие свободу слова и печати, право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями.

В популистских целях управленцы могут принимать **акты с отлагательным действием**. В 1996 году перед президентскими выборами Президент РФ издал указ, в соответствии с которым Россия должна была перейти к профессиональной армии в 2000 году. Специалистам было ясно, что выполнить этот указ невозможно. Он являлся всего лишь пропагандистским предвыборным ходом Президента РФ. Дей-

с. 268

ствительно, через некоторое время после выборов, Президент РФ отменил действие данного положения указа. Конституция РФ 1993 года закрепила ряд демократических положений, касающихся порядка ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений (ч. 2 ст. 22). Но все это остается благим пожеланием, так как вступление в силу данных положений связывается с принятием изменений в уголовно-процессуальное законодательство (п. 6 Раздела 2 Конституции РФ), которое до сих пор не произведено.

Перечисленные приемы законодательной техники могут использоваться не только управленческими, но и другими властными группами. Все зависит от сложившейся политической ситуации.

29. Участие Президента РФ в процессе правотворчества

// Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в РФ. Материалы Всероссийской научно-практической Конференции (20-21 апреля 2000 года). Екатеринбург. 2001. С. 178-180

с. 178

Для того чтобы выяснить, как разделена власть между органами государства в России, необходим глубокий анализ тех возможностей, которыми обладают отдельные органы государства в различных сферах государственной жизни. Здесь предлагается определить, какими средствами обладает президентская власть для реализации своих интересов в процессе правотворчества.

Президент РФ имеет возможность подменять парламент в процессе законотворчества и принимать «указные законы».

С. 179

Широкие правотворческие функции Президент РФ и подконтрольное ему Правительство РФ получают, добываясь высокой абстрактности принимаемых законов, которые нуждаются в конкретизации. Как известно, в процессе «уточнения» законов можно совершенно исказить их смысл.

Президент РФ наделяется правом законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ). Он может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ). Согласно п. «а» ст. 114 Конституции РФ проект федерального закона о федеральном бюджете вносится только Правительством РФ, находящимся под контролем Президента РФ. В распоряжении Президента находится большой аппарат юристов, способных разрабатывать проекты законов и лоббировать их прохождение в парламенте.

Президент РФ фактически добился от Конституционного Суда РФ закрепления за ним права надзора за законностью деятельности палат Федерального Собрания. Этот надзор осуществляется через представителей Президента в палатах. Ссылаясь на то, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 22 апреля 1996 года № 10-П предоставил Президенту РФ право по докладу своего представителя в палате Федерального Собрания решать, был ли нарушен закон в процессе законотворчества и возвращать законы, принятые, по его мнению, с нарушением конституционного порядка в палаты без рассмотрения. Таким образом, Президент РФ присвоил себе не только надзорные, но и судебные функции. С декабря 1995 года по май 1998 года Президент 25 раз использовал свои надзорные и судебные функции для возвращения федеральных законов в палаты парламента без их рассмотрения.

Президент РФ, в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституцией РФ, имеет право отклонить принятый парламентом федеральный закон. Преодолеть его несогласие с законом очень трудно, так как он имеет достаточно инструментов воздействия на парламентариев и, как правило, в состоянии заручиться поддержкой своей политики среди одной трети депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации.

Чем больше законов принимает парламент, тем уже становится поле «указного» законотворчества Президента. Это обуславливает стремление президентско-правительственной группы затруднить принятие законов в парламенте.

Например, так называемые «финансовые» законопроекты не могут быть приняты к рассмотрению без заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ). Это используется для затягивания принятия тех законов, которые не устраивают президентско-правительственную группу. В 1995-1998 годах Президент 9 раз отказывался рассматривать не устраивающие его законы со ссылкой на то, что по ним нет заключения Правительства.

Поскольку Конституция РФ 1993 года закрепляет сверх высокую власть президента, то его сторонники сделали все, чтобы изменить ее было невозможно. Российская Конституция является «супер жесткой». Представители народа в парламенте лишены права самостоятельно изменять Конституцию

с. 180

РФ. Изменения в гл. 3-8 вступают в силу только после одобрения их органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации (ст. 136 Конституции РФ), а изменения в гл. 1, 2, 9 вообще не могут быть приняты парламентом.

Затруднение законотворческой работы парламента обеспечивается путем ограничения его контрольных полномочий. Право депутатов и членов Совета Федерации на получение достоверной и полной информации от должностных лиц различных органов исполнительной власти не подкреплено достаточными гарантиями, часто нарушается.

Президентско-правительственная группа имеет широкие возможности оказания давления на парламент, лоббирования принятия нужных им законов.

Кроме того, Президент РФ имеет возможность участвовать в правотворчестве через Правительство и Конституционный Суд РФ. Конституция РФ делает Правительство полностью зависимым от Президента. Парламент лишается каких-либо средств воздействия на него. Утверждение Председателя Правительства под угрозой роспуска нижней палаты парламента превращается в принуждение депутатов Государственной Думы присягнуть на верность Президенту.

Кандидаты в судьи Конституционного Суда РФ представляются Президентом РФ и не свободны от долга оправдать выраженное им доверие. Материальное положение этого органа и самих судей зависят от президентской администрации. Президент имеет право поощрять судей Конституционного Суда.

Перечисленное позволяет еще раз подтвердить, парламент не имеет достаточных полномочий в законотворческом процессе и играет, в основном, законосовещательную роль. Парламент вынужден или молчать или принимать законы выгодные Президенту.

30. Интересы управленцев и тенденции развития юридической ответственности в России

// Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы (Материалы региональной научно-практической конференции) Ч. 2. Тюмень. 2001. С. 202-207.

С. 202

Управленческие группы, как и любые другие, имеют свои обособленные интересы. Если они закрепляются в нормах позитивного права, то аппарат управления заботится об охране этих норм и эффективном применении мер юридической ответственности по отношению к правонарушителям. Демократизация права в России привела к ограничению прав и свобод управленцев, наложению на них дополнительных обязанностей. В этих условиях управленцы заинтересованы в нейтрализации институтов юридической ответственности, направленных против них.

С. 203

Это осуществляется следующими путями:

1) **Устранение оснований** для привлечения управленцев к юридической ответственности. Это происходит при отказе признать общественно вредные деяния правонарушениями. Так в начале 90-х годов (до вступления в силу нового УК РФ) было декриминализировано злоупотребление властью, получение взятки лицами, осуществляющими управление негосударственными предприятиями. Не является преступлением злоупотребление властью должностным лицом в случаях, если не доказано, что оно совершалось из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 285 УК РФ). Не является правонарушением установление главой администраций территориального образования сверх высокого денежного содержания себе и своим подчиненным.

2) Возможно **занижение общественного вреда** деяний, совершенных управленцами. Действия опасные для общества могут рассматриваться всего лишь как дисциплинарные проступки, ответственность за которые, по своему усмотрению, устанавливает руководитель организации. Нарушения законодательства о приватизации, выявляемые прокуратурой (приватизация объектов соцкультбыта, исключенных из этого процесса законодательством; выкуп госимущества по остаточной балансовой стоимости без проведения аукциона; занижение стоимости продаваемых объектов), рассматриваются не как уголовно наказуемые хищения, а как гражданские деликты, за которыми следуют только правосстановительные санкции (1). Опасность таких деяний ни чуть не ниже тех, что предусмотрены в ст. 158 УК РФ, так как государство теряет имущество колоссальной стоимости (особо крупные размеры).

3) **Освобождение от юридической ответственности** за правонарушения. Оно осуществляется путем закрепления неприкосновенности Президента РФ (ст. 91 Конституции РФ), депутатов различных уровней, введения императивного мандата для лиц, избранных на должность населением, отказом от института отзыва депутата. Конституция РФ 1993 года не предусматривает привлечения к ответственности Президента РФ за нарушение норм Конституции РФ и даже за совершение уголовных преступлений, не относящихся к категории тяжких (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ). На протяжении десяти лет реформ лица, осуществляющие нормотворчество, не несли никакой ответственности за принятие нормативных актов, нарушающих зако-

с. 204

ны. В лучшем случае неконституционные и незаконные акты отменялись. Не несут юридической ответственности личного характера должностные лица, использующие средства бюджетов не по назначению.

4) **Ослабление системы органов**, осуществляющих контроль за аппаратом управления и привлечение управленцев к ответственности. Старая система в ходе реформ была разрушена, или значительно ослаблена, а новой эффективной системы не создано (2). Исчезли самые действенные в советский период институты партийного воздействия, были распущены органы народного контроля. Суд перестал осуществлять обвинительные функции. Без его поддержки органы прокуратуры, милиции, государственной безопасности не смогли эффективно бороться с преступностью. Прокуратура не имеет возможности осуществлять свои функции в отношении значительной группы управленцев, находящихся под опекой Президента РФ и глав субъектов Федерации, так как кандидатура Генерального Прокурора РФ предлагается Президентом РФ и утверждается главами субъектов Федерации в Совете Федерации (п. 2 ст. 129 Конституции РФ). Прокуроры субъектов Федерации назначаются по согласованию с главами администраций субъектов Федерации и их представительными органами (п. 3 ст. 129 Конституции РФ). Органы прокуратуры, суда, милиции недостаточно финансируются из федерального бюджета (3) и попадают в хозяйственную зависимость от руководителей регионов. Слабым является контроль представительных органов власти за исполнительной ветвью власти. Идея наделения парламента правом создавать следственные комиссии для расследования дел, связанных с деятельностью высших должностных лиц, пока не реализована.

Слабость и небеспристрастность органов, призванных обеспечивать законность в процессе избирательных кампаний, позволяет управленческим группам повсеместно использовать свои административные ресурсы, нарушать принцип равенства.

Государство снимает с себя ответственность защиты ряда прав граждан. В годы реформ произошло свертывание общенадзорной функции органов прокуратуры (4). Часть деяний выведена из сферы публичного права и регулируется нормами **частного права**. При посягательстве управленцев на права и свободы граждан, последние сами должны проявлять инициативу. Пассивность граждан, их право-

с. 205

вая неграмотность, зависимость от правонарушителей, недоступность юридической помощи, а значит и правосудия, обеспечивают безответственность управленцев. В 90-е годы месяцами задерживалась выплата заработной платы, социальных пособий, пенсий, нарушались права мелких акционеров, снижался уровень жизни населения, но виновные в этом, как правило, не несли юридической ответственности.

5) **Затруднение процессуального порядка привлечения** к юридической ответственности. Представители управленческих групп, привлекаемые к уголовной ответственности, в полной мере сумели воспользоваться **гуманизацией** позитивного права, расширением прав подозреваемых и обвиняемых на защиту от уголовного преследования. Используя деньги и власть, они нанимают лучших адвокатов, которые эффективно применяют законные и незаконные методы для противодействия дознанию и следствию в раскрытии преступлений. Реформы в России шли по пути расширения функций суда и ограничения административных способов защиты прав граждан. Но судебные органы действуют не оперативно, процессуальный порядок защиты прав достаточно сложен. Не все граждане, чьи права ущемляются, решаются обратиться за судебной поддержкой. В литературе отмечается, что закрепленный в Конституции РФ 1993 года (ст. 93) порядок отрешения Президента РФ от должности настолько сложен, что реализовать его фактически невозможно.

б) Нейтрализовать институт юридической ответственности удается за счет слабости системы **исполнения актов** о привлечении к ответственности. Значительная доля судебных решений о привлечении к гражданско-правовой ответственности не исполняется.

Как и ранее, юридическая ответственность используется для погашения недовольства населения проводимой правящими группами политики. Конституция РФ 1993 года закрепила конструкцию высших государственных органов, позволяющую Президенту РФ формировать послушное ему правительство, фактически руководить его деятельностью (ст. 83 Конституции РФ), взваливать на него всю вину за результаты своей политики и, когда недовольство населения достигает определенного высокого уровня, отправлять это правительство в отставку (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ). При этом сам Президент только наращивает свой авторитет защитника интересов населения.

По некоторым направлениям управленческим группам удается использовать юридическую ответственность для **наступления на права конкурирующих групп** общества. Конфискационное налоговое законодательство стимулирует массовое уклонение предпринимателей от уплаты налога. Лицам, близким к властным структурам, это прощается. Те же, кто пытается выйти из под опеки государственных структур, подвергаются проверкам, привлекаются, как правило, к административной ответственности, разоряются. Такое положение создает питательную почву для получения незаконных доходов управленцами.

Избирательное привлечение к уголовной ответственности, как и ранее, используется в борьбе за власть между конкурирующими правящими группами (5).

Поддержанию режима личной власти начальников над подчиненными служит дисциплинарная ответственность, применяемая по произволу руководителей. В результате аппараты управления действуют не на основе законов, а во исполнении воли начальства.

В целом, институт юридической ответственности в России пока не обеспечивает надежной защиты права частной собственности (особенно прав мелких и средних собственников), права на интеллектуальную собственность. Это мешает развитию экономики страны, расширению и укреплению среднего класса. Слабо защищены личные конституционные права граждан. Управленцы, не несущие должной юридической ответственности перед гражданским обществом, как и прежде, составляют доминирующую группу общества. Возможность пренебрегать законностью позволила им провести так называемую менеджерскую приватизацию государственного имущества, сформировать бюрократически-предпринимательские кланы, быстро наращивать капитал за счет перераспределения в пользу этих кланов бюджетных и внебюджетных средств.

Литература

1. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 6.
2. Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5. С. 57.
3. Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.
4. Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 26. С. 207
5. Беррес Л. Подписка о невыезде // Коммерсантъ. Деньги. 1999. № 14, с. 9-11; Шлейнов Р. Кто сверху — тот и конституция // Новая газета. 2000. № 55. С. 3.

31. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства в интересах управленческих групп

// Проблемы юридической ответственности. Материалы научно-практической конференции. (25 мая 2000) Челябинск. 2001. С. 23-26.

С. 23

Лица, входящие в состав различных управленческих групп, совершают правонарушения так же, как и другие граждане. Ежегодно органы прокуратуры опротестовывают тысячи незаконных решений должностных лиц, государственных и муниципальных органов. Это обуславливает заинтересованность управленцев в нейтрализации правоохранительной

с. 24

деятельности различных органов. Выделяются следующие пути такой нейтрализации.

1. Ликвидация или отказ от создания органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции и привлечение к юридической ответственности.

В советский период достаточно строгий контроль за деятельностью должностных лиц среднего и низшего звена осуществляли органы партийного и народного контроля. Департизация государственных органов, произведенная на основе указа Президента РСФСР в 1991 году, уничтожила этот контроль, не создав ничего адекватного ему.

Сложные хозяйственные подразделения, такие как акционерные общества, имеют в качестве обязательного звена независимые от органов управления контрольно-ревизионные органы. При организации публичной власти все контрольно-надзорные органы создаются при какой-либо ветви власти и фактически лишены самостоятельности, а поэтому не могут эффективно осуществлять свои функции в отношении управленческих элит.

2. Ограничение полномочий органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции и привлечение к ответственности.

В России, в последнее десятилетие, это проявляется в следующем:

1) Ограничение полномочий Федерального Собрания по контролю за деятельностью Президента, его администрации, Правительства. Значительно ограничен список оснований для привлечения Президента РФ к юридической ответственности и усложнен порядок отрешения его от должности. Если по Конституции РСФСР 1978 года Президент мог быть отрешен от должности за нарушение Конституции, законов, присяги, то по Конституции РФ 1993 года он подлежит отрешению от должности только за совершение тяжких уголовных преступлений. По новой Конституции Правительство РФ не несет ответственности перед парламентом.

2) Большое количество должностных лиц, по некоторым подсчетам около четырех миллионов, обладает определенной степенью неприкосновенности, основанной на законе (президенты, главы администраций регионов, депутаты легислатур, судьи, прокуроры и т.д.).

3) В 90-е годы было предпринято ряд шагов по ограничению полномочий прокуратуры по осуществлению общего надзора. Это позволило управленцам произвести существенное наступление на права рядовых граждан, которые оказались не готовы защищать свои права в судебном порядке.

4) Значительно ограничены в своих правах в России уполномоченные по правам человека.

5) Отмечается ограниченность прав Счетной палаты РФ. Она не имеет права обращения с иском в суд при выявлении нарушений закона, не может инициировать уголовное преследование правонарушителей. Эти функции монополизированы прокуратурой, которая попала в зависимость к президентско-правительственной группе. Поэтому эффективных мер в связи

с. 25

с выявленными фактами нарушения закона при использовании бюджетных средств не принимается.

3. Ослабление правоохранительных органов иными путями.

1) В последние годы правоохранительные органы не могли полностью выполнять свои функции в силу ограниченности их штатной численности. К тому же, на протяжении последнего десятилетия, в них часто имела место недоукомплектованность штатов и высокая текучесть кадров. С возникновением частного сектора значительная часть квалифицированных работников ушла из правоохранительных органов. Пришедшие им на смену молодые

сотрудники не обладали достаточно глубокими и разносторонними знаниями, навыками в работе. Отток кадров имел в значительной степени искусственный характер. Обвинения правоохранительных органов и их сотрудников в том, что они служили орудиями репрессий, звеном в тоталитарной системы резко понизило престижность профессий, связанных с охраной правопорядка. Тяжелый и опасный труд не компенсировался соответствующими социальными и правовыми средствами защиты. В результате невысокой квалификации работников деятельность правоохранительных органов была, в основном, направлена на работу с очевидными и достаточно простыми видами правонарушений. Сложные виды правонарушений, совершаемые должностными лицами, обладающими специальными знаниями, опытом, высокими интеллектуальными способностями, применяющими широкий набор средств для сокрытия правонарушений, оставались, в основном, латентными.

Подбор кадров на основе личного усмотрения руководителей подразделений способствовал тому, что принимались на службу и продвигались по карьерной лестнице люди склонные к конформистскому поведению, примиренчески настроенные к нарушению законов, готовые выполнять любые распоряжения руководства, в том числе и незаконные. Люди принципиальные, неподкупные, с развитым чувством справедливости не поддерживались. В результате правоохранительные органы вели себя пассивно, вступали в отношения «круговой поруки» с лицами, которых должны были контролировать.

2) Недостаток материальных, технических и финансовых средств для осуществления предусмотренной законом деятельности.

3) Мешал работе правоохранительных органов процесс их реформирования. Старые органы уничтожались, новые долгое время находились в процессе становления.

Слабость правоохранительных органов обеспечивала положение, при котором масса правонарушений должностных лиц оказалась не раскрытой. Волокита в судах препятствовала реализации права граждан на защиту от государства, его должностных лиц.

4. Зависимость проверяющих от проверяемых.

1) Она возникает в связи с порядком формирования органов, наделенных контрольно-надзорными функциями.

С. 26

Активное участие президентско-правительственной группы в выборах членов Федерального Собрания приводит к тому, что в его состав вводится много ее сторонников. В этом случае законодательные органы не могут эффективно выполнять свои контрольные функции по отношению к Президенту и исполнительной ветви власти, не смогут вынести объективного решения при постановке вопроса об отрешении Президента РФ от должности (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ). Главы субъектов Федерации и руководители их законодательных органов назначают и освобождают от должности Генерального прокурора РФ. Главы администраций и депутаты законодательных собраний субъектов Федерации, согласно ч. 3 ст. 129 Конституции РФ дают согласие на назначение прокурора субъекта Федерации, который будет осуществлять надзор за законностью их деятельности (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ»). Не удивительно, что прокуратура не проявляет должной активности в борьбе с правонарушениями в высших звеньях руководства регионов.

2) Федеральные власти в прошедшее десятилетие не обеспечивали свои правоохранительные органы в регионах достаточными материальными и финансовыми средствами. Руководители субъектов Федерации и муниципальных органов выделяли средства на ремонт помещений, покупку квартир для судей и сотрудников контрольно-надзорных органов, а в обмен получали полную свободу в совершении правонарушений.

32. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства

// Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

С. 181.

УДК 340.132.8

АННОТАЦИЯ. В работе исследуются некоторые факторы, ослабляющие правоохранительную деятельность государственных органов.

The auther investigates some reasons of weak activities of government bodies for defence of legality.

С. 182

В данной работе правоохранительная деятельность рассматривается в широком смысле как реализация задач по обеспечению правопорядка и законности государственными органами. Она не сводится к деятельности одних только правоохранительных органов. Как отмечается в литературе, указанные задачи выполняют все государственные органы, в той или иной степени (1).

Решая задачи формирования правового государства, необходимо хорошо представлять себе факторы, способные мешать органам государства эффективно осуществлять деятельность по охране правопорядка. Это могут быть естественно возникающие трудности на пути защиты права или искусственно созданные препятствия, блокирующие действия государственных органов.

Всякие **революционные преобразования** означают отказ от прежней системы норм. Это происходит открыто, в форме прямой отмены действия отдельных законов или скрытно, путем снижения активности правоохранительной деятельности. Люди и организации, стоящие на страже закона, как правило, преданы тем ценностям, идеалам, которые закрепляются в охраняемых законах. Поэтому смена власти сопровождается отказом от существовавших ранее органов охраны порядка, увольнением с государственной службы людей, работавших в этих органах, а то и преследование их. Временное правительство после февральской революции 1917 года в России упразднило Департамент полиции Министерства внутренних дел, Отдельный корпус жандармов, охранные отделения, Особое присутствие правительствующего сената (2). Октябрьская революция 1917 года в России полностью уничтожила старую полицию и суды. В ходе реформ в России 90-х годов XX века были устранены органы народного и партийного контроля, которые несли на себе основной груз по надзору за государственным аппаратом и обеспечивали определенный уровень дисциплины государственных служащих. В декабре 1993 года был ликвидирован следственный аппарат в органах безопасности. Через некоторое время он был восстановлен с новым составом сотрудников (3). Конечно, разрушение системы правоохранительных органов неизбежно приводит к росту правонарушений.

Революции — это всегда передел собственности. Идущие к власти группы заинтересованы в низком уровне правоохраны в такие периоды. Это позволяет им более ускоренно произвести передел общественных благ. Например, в начальный период реформ в России, в министерствах, были ликвидированы контрольные органы, способные осуществлять проверки и ревизии на государственных предприятиях (4). Международные наблюдатели отмечают, что властные элиты посткоммунистических стран извлекли колоссальную выгоду из отсутствия надлежащего надзора за законностью, благодаря этому присвоив себе значительную долю общественного достояния (5).

Создание в ходе реформ государственного аппарата новой системы правоохраны требует времени. На подготовку высококвалифицированных специалистов уходят годы. Часто не ясна концепция строительства новой системы органов государства. Возникает ситуация, когда одни органы лишаются контрольных функций, а другие оказываются не готовы их исполнять. В частности, во многих посткоммунистических странах прокурорские органы были ослаблены, а суды не смогли взять на себя их функции по надзору за законностью и защите прав человека. Произошло общее ослабление контрольных функций государства (6).

Всякая **перестройка внутри одного органа** государства, или изменение механизма государства, отвлекает сотрудников органов от исполнения ими основных задач, создает нервную обстановку ожидания возможного увольнения. Так называемые «перетряхивания» аппарата позволяют руководителям подразделений избавиться от принципиальных сотрудников, не участвующих в связях «круговой поруки», распределить должности между людьми, которые им лично преданы (членами своей команды) и готовы выполнить любое, даже незаконное распоряжение. При этом увольняются с работы люди с высокой квалификацией, непримиримо относящиеся ко всяким нарушениям закона, кто бы их не совершал.

Обычным является стремление различных властных субъектов подчинить себе правоохранительные органы и ликвидировать всякий контроль за своей деятельностью. Контрольно-надзорные органы не образуют самостоятельной ветви власти, а

с. 183

создаются при каких-либо иных органах, которые оказываются вне общественного контроля. По Конституции Украины 1996 года прокуратура Украины попала под контроль законодателей. Генеральный прокурор ответственен перед Верховной Радой и может быть отправлен депутатами в отставку (7). В других странах контроль над прокуратурой захватывают исполнительные органы. Так в Польше функции генерального прокурора перешли министру юстиции. Прокуратура превратилась в орудие исполнительной власти. При этом, ссылки делались на зарубежный опыт (США и другие страны) (8), игнорируя факты того, что в странах Запада высока активность граждан в защите своих прав через суд, развиты контрольные функции парламента, в США существует институт независимого прокурора (9). В специальных исследованиях отмечается, что прокуратура Румынии по Конституции 1991 года полностью попала под пяту исполнительной власти, хотя формально, относится к судебной ветви власти (10).

Активные старания по ослаблению прокуратуры в России приняли представители судебной власти. Ежегодно прокуратура добивается отмены большого количества судебных решений на основании их незаконности или необоснованности. Стремление судей к полной безответственности порождает идеи превращения прокуратуры в

орган обвинения, работающий при суде и под контролем суда. В начале 90-х годов появились предложения лишить прокуратуру права опротестования приговоров и решений суда, права приостанавливать судебные постановления (11). В проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» предлагалось лишить прокуратуру права на рассмотрение жалоб в порядке надзора и опротестования вступивших в силу решений (12).

Органы исполнительной власти стараются ослабить контроль над ними со стороны законодательной и судебной власти. Например, в России пока успешно удается отражать инициативы ряда депутатов Государственной Думы направленные на правовое закрепление создания при палатах Федерального Собрания специальных следственных комиссии, расследующих правонарушения высших должностных лиц. Закон о Счетной палате РФ лишает ее права непосредственного расследования фактов нарушения закона и права обращения в суд. Она вынуждена ограничиваться передачей собранных ею материалов в прокуратуру, которая зависит от Президента и его Правительства.

Подчинение государственного контроля интересам отдельных групп достигается путем **политизации** контрольно-надзорных органов. Сегодня в России формально провозглашен принцип деполитизации суда, прокуратуры и иных государственных органов. Но фактически этот лозунг не реализуется. Контрольно-надзорные органы не самостоятельны. Они формируются органами, которые не могут не отражать каких-то политических пристрастий: Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ. Как раньше, так и сегодня подбор кадров является основой для подчинения правоохранительных органов интересам отдельных политических групп. Отсюда избирательность в обеспечении законности, деление людей на «своих» и «чужих». Все внимание направляется на поиск правонарушений, совершаемых «чужими». «Своим» предоставляется режим полной вседозволенности.

Правовое обеспечение самостоятельности органов правоохраны не приводит к ликвидации их **финансовой и хозяйственной зависимости** от различных властных структур или даже частных лиц. Высшие органы власти России в прошедшее десятилетие систематически нарушали ст. 124 Конституции РФ 1993 года и не обеспечивали достаточное финансирование судов из федерального бюджета. В 1995 году потребности судов были удовлетворены федеральным бюджетом только на 8 % (13). Остальные расходы, естественно в обмен на какие-то услуги, оплатили местные власти или частные спонсоры. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» 1995 года переложил заботу о предоставлении жилья прокурорам и следователям (п. 6 ст. 44), об

с. 184

установке телефонов, обеспечении служебными помещениями (п. 2 ст. 52 закона) на органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Фактически, предоставление прокуратуре всех этих благ ставится в зависимость от личных отношений прокурора и главы администрации региона (14). Дело доходит до того, что генеральный прокурор получает квартиру по распоряжению руководителя Управления делами Президента РФ, в отношении которого стоит вопрос о привлечении к уголовной ответственности (15). В таких условиях контрольно-надзорным органам трудно подчиняться только закону. Приходится подчиняться конкретным властным субъектам.

Государственные органы, попавшие под контроль обособленных управленческих групп, начинают в первую очередь работать в интересах этих групп: собирают компрометирующий материал на их политических противников, осуществляют избирательное привлечение к юридической ответственности. Выполнение общественно значимых задач отодвигается на второй план. Есть примеры, когда контрольные функции под давлением заинтересованных лиц вообще не исполнялись. Так В. Савицкий указывает, что Президиум Верховного Совета СССР, на который, в соответствии с Конституцией СССР возлагалась функция конституционного надзора, фактически ее не выполнял, поскольку зависел от высшего партийного руководства КПСС (16). Последнее рассматривало Конституцию как идеологический документ, имеющий чисто пропагандистское значение. Провозглашенные в ней принципы были заведомо декларативными и не подлежали реализации.

Ослабление правоохранительных органов возникает при наделении их **противоречивыми функциями**. Так, на прокуратуры ряда стран возложены обязанности, с одной стороны, защищать интересы государства, а с другой стороны обеспечивать права и свободы человека. Они попадают в положение «слуги двух господ». В случае конфликта интересов государства и личности они не могут быть объективны, им приходится выбирать — на чью сторону встать, а чьи интересы проигнорировать. Ущемленными, чаще всего, оказываются интересы личности. Например, в печати отмечается, что прокуратура, осуществляя надзор за проведением досудебного расследования или осуществляя расследование самостоятельно, не реагирует на обращения подозреваемых и обвиняемых о нарушении их прав, применение к ним незаконных способов ведения дознания и следствия. Раскрытые преступления считаются главной задачей, ради которой можно пойти на незаконное ущемление прав человека.

Понижает качество работы подразделений правоохранительных органов и их сотрудников **неглубокая специализация** в работе. Если на Западе принято разделение судов на административные, финансовые (налоговые), торговые, патентные, по трудовым спорам, по делам несовершеннолетних, то суды общей юрисдикции в России универсальны. Судья вынужден поддерживать свои знания по широкому спектру вопросов, а в результате они оказываются не глубокими. Отсюда низкий

профессионализм кадров. Генеральный прокурор СССР Н. Трубин отмечал, что наделение прокуратуры широким набором функций только ослабляет ее, порождает делитантство и показную активность (17).

Успешная работа контрольно-надзорных органов, построенных на основе принципа **централизации** (18), во многом зависит от руководства этих органов. Назначение руководителем такого органа некомпетентного человека приводит к развалу работы всей управляемой им системы. Например, по свидетельству историков, вручение руководства петербургской полицией Б.Х. Миниху, который, по собственному признанию был не сведущ в делах внутреннего управления империей, приводит к тому, что полиция в этот период переживает упадок (19).

Орган, назначающий руководителя централизованного контрольно-надзорного аппарата не только сам становится бесконтрольным, но и обеспечивает фактический иммунитет для всех тех, кто находится под его покровительством. Так, назначе-

с. 185

ние и освобождение от должности генерального прокурора РФ Советом Федерации, по представлению Президента РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ 1993 года), позволяет региональным элитам, из которых состоит верхняя палата, и Президенту вывести из под надзора прокуратуры опекаемых ими лиц. Список «неприкасаемых» увеличивается в силу того, что назначение прокуроров субъектов Федерации происходит по согласованию с руководством этих субъектов (ч. 3 ст. 129 Конституции РФ). Прокурор попадает в зависимость не только от главы региона, но и от депутатов законодательного собрания региона. Отмечается, что генеральный прокурор, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты, а если не соблюдает этого правила, то с ним случается то, что произошло с Ю. Скуратовым (20). Ст. 129 Конституции РФ 1993 года «повергла независимость прокурорского надзора», «ставит прокурорский надзор в зависимое от власти положение», «умалает роль прокуратуры в системе органов государственной власти» — считают прокурорские работники (21).

Ряд проблем контрольно-надзорных органов связан с установленными для них **показателями отчетности**. Обязывание правоохранительных органов не просто надзирать за исполнением законов и выявлять факты правонарушений, но и отвечать за состояние законности, создает у их сотрудников мотивацию скрывать истинные масштабы правонарушений, чтобы доказать успешность своей деятельности по обеспечению законности. Общеизвестно стремление органов милиции укрывать совершенные преступления от учета. Прокуратура, работа которой также оценивается по показателю снижения преступности, не принимает достаточных мер для борьбы с укрытием преступлений от учета, обозначает только видимость работы в этом направлении.

Безусловно, ослабление правоохранительных органов происходит при недостаточном их **финансовом и материально-техническом обеспечении**. От размеров финансирования зависит штатная численность органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, текучесть кадров, их квалификация. На недостаток штатной численности сегодня жалуются судебные органы, органы милиции, Счетная палата РФ. Если размер выплачиваемого работникам вознаграждения не соответствует требуемым от них трудозатратам, то неизбежно возникает текучесть кадров и низкая их квалификация. Без достаточного финансирования невозможно исполнять ряд функций по контролю и надзору: невозможно выезжать на место для проверки работы подконтрольных подразделений, проводить сложные экспертизы.

Невысокая **техническая оснащенность** аппаратов осуществляющих ревизии, дознание, следствие не позволяют раскрывать особо сложные преступления, связанные, например, с хищениями государственного имущества и финансовых средств должностными лицами.

На пути эффективного осуществления контроля и надзора могут стоять правовые препятствия. Нормы права не всегда четко определяют **квалифицирующие** признаки правонарушения. В результате, ряд антиобщественных деяний оказываются не подпадающими под понятие правонарушения. Например, хищения государственных средств в крупных масштабах часто скрывается под предлогом предоставления налоговых льгот, бюджетного кредитования, государственного заказа.

Иногда закон не устанавливает **юридической ответственности** за правонарушения или эта ответственность не эффективна и не пугает правонарушителей. Должностных лиц разного ранга спасает от ответственности предоставленный нормами закона иммунитет.

Затрудняет осуществление расследования и привлечения к юридической ответственности усложненный **процессуальный порядок** осуществления этих действий.

Ослабление защиты прав и свобод малоимущих граждан в государствах, ранее входивших в состав СССР, происходит в результате **ограничения функций прокуратуры**. Сужены возможности осуществления общего надзора в России. По Конституции

с. 186

Украины 1996 года прокуратура совсем лишается функции общего надзора. В СССР, прокуроры фактически выполняли функции уполномоченных по правам человека на безвозмездной для жалобщиков основе. Сегодня гражданам предлагается нанимать адвоката и с его помощью отстаивать свои права в суде. Поскольку этот процесс очень длителен и требует немалых затрат, то значительное количество конституционных и иных прав человека и гражданина в стране остаются не защищенными,

декларативными (22). К тому же результату приводит расширение в законе перечня дел частного обвинения. Исследователи отмечают, что стремление лишить прокуратуру функций общего надзора фактически направлено на выведение исполнительной власти из под прокурорского надзора, обеспечивающего, в отличие от суда, оперативную реакцию на беззаконие (23).

Данная работа носит общетеоретический аналитический характер и нацелена на выявление основных субъектов среди властных групп, создающих препятствия эффективной работе государственных органов по обеспечению правопорядка в стране и выделение направлений, приемов, методов и средств нейтрализации правоохранительной деятельности. Выработка мер, направленных на устранение этих препятствий, требует особых глубоких проработок.

Успехи построения правового государства в России, в значительной степени, будут зависеть от устранения перечисленных выше препятствий на пути укрепления законности и правопорядка в стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М.: Зерцало, ТЕИС. 1996. С. 7.
2. История государства и права СССР. Ч. 1. Под ред. О.И. Чистякова, И.Д. Мартысевича. М.: Из-во Московского ун-та, 1985. С. 267.
3. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность, 1996. № 9. С. 4.
4. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 8.
5. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 48.
6. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 49.
7. Руденко Н.В. Прокуратура Украины в свете реализации положений новой Конституции Украины // Государство и право. 1997. № 6. С. 96.
8. Чешейко-Сохацки З. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Польша // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 63.
9. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.
10. Маковой М. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Румыния // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 67.
11. Заключение по проекту Закона «О прокуратуре РСФСР» // Советская юстиция. 1991. № 18. С. 22.
12. О проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 7.
13. Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.
14. Селезнев М. Еще раз о независимости прокуроров // Законность. 1996. № 12. С. 30.
15. Ямшанов Б. Следы ведут в Швейцарию, а обратно не возвращаются // Российская газета. 2000. 25 марта. С. 3.
16. А был ли «высший надзор» действительно высшим? // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 28.
17. Трубин Н. Прокуратура должна заниматься своим делом // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 8.
18. На основе такого принципа строится работа прокуратуры в России. См. ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.
19. Сизиков М.И. Полиция Российской империи в середине XVIII века // Государство и право. 1993. № 11. С. 121.
20. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 50.
21. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность. 1996. № 9. С. 3.
22. Ярков В. Доступно ли гражданам наше правосудие? // Российская юстиция. 1999. № 2. С. 25.
23. Конференция о судебной власти и прокуратуре: итоги и размышления // Государство и право. 1994. № 1. С. 140-141.

33. ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИЗМА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

// Сборник материалов научно-практической конференции «Региональное управление и кадровая политика: проблемы становления государственной и муниципальной службы Тюменской области. Тюмень. 1999. С. 64-66.

с.64

Отечественная наука административного права отказывается использовать диалектико-материалистический подход к анализу принципов государственного управления и государственной службы. В арсенале ее методологии преобладает идеалистический позитивизм. Это проявляется в том, что она подвергает исследованию не нормы, которые реализуются в жизнь, а только статьи законодательства. Советские учебники доказывали наличие принципа народности советского государственного управления, ссылаясь на статьи 7, 8, 48 Конституции СССР. Затем выяснилось, что СССР был не демократическим, а тоталитарным государством. Современные учебники утверждают, что органы исполнительной власти в своей деятельности по выполнению возложенных на них задач и функций руководствуются принципом народности, ссылаясь на ст. 3 Конституции РФ.

Глубокому познанию действительности мешает недиалектический подход к совокупности принципов, действующих в государственном управлении и государственной службе. В реально действующем праве и практике его реализации, как правило, присутствуют одновременно разнонаправленные основополагающие идеи. В частности, наряду с принципом демократизма в современной государственной службе действует принцип элитаризма. В противоречие с демократизмом может вступить принцип профессионализма, обеспечения национальной безопасности. Задача исследователя — выяснить, в каком

с. 65

соотношении реализуются эти основополагающие идеи и в чем они находят воплощение.

Спорным является вопрос о демократичности двух противоположных способов подбора кадров. Один из них связан с **реализацией воли политической элиты**, победившей на выборах. Ее представители формируют состав всего государственного аппарата из своих политических сторонников. Этот принцип действовал в США в 19 веке. Он получил название «все трофеи достаются победителю». Демократичность его в том, что избранные народом имеют возможность сформировать аппарат из наиболее преданных себе людей и реализовать данные на выборах обещания. Частая ротация чиновников является лекарством от консерватизма. Недемократическими его чертами являются: низкий профессионализм постоянно сменяемых служащих, отсутствие взаимного контроля (круговая порука), связанная с этим возможность нарушать закон. Политическая элита раздает должности в благодарность за поддержку, оказанную ей на выборах. Профессиональная деятельность должностных лиц оказывается направленной не на службу обществу, а на реализацию власти лица, замещающего вышестоящую должность.

Второй принцип подбора кадров по **профессиональным качествам**. Наймом на работу занимается специальная служба. В США — это Управление по кадрам. Она экзаменует претендентов на должность, организует справедливый конкурсный отбор (fair competition). Все это обеспечивает реализацию модели идеальной бюрократии, разработанной Максом Вебером, при которой чиновник служит не начальнику, а закону. Если закон выражает интересы большинства, то эта система работает на демократию.

В России отчасти имеет место тот и другой порядок подбора кадров. Формально провозглашается внепартийность государственной службы, необходимость обеспечения профессионализма и стабильности кадров. Фактически, победившие на выборах политики приводят с собой «свою команду». Они не имеют законного основания увольнять неугодных им служащих. Но это позволяет сделать контрактная система приема на работу, неопределенность требований должностных инструкций. Всегда можно обвинить неудобного служащего в невыполнении каких-то обязанностей и уволить его за халатность. Закон «Об основах

с. 66

государственной службы Российской Федерации» прямо закрепил институт временных служащих. Лица, находящиеся на должности категории «Б», заменяются в случае смены лиц, замещающих должности категории «А».

В политологической литературе справедливо отмечается, что народ не обладает достаточной информацией для выработки научно обоснованного мнения, его настроения изменчивы. Поэтому нельзя абсолютизировать ценность принципа демократизма и игнорировать идеи, вступающие с ним в противоречие.

34. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ КОРРУПЦИИ

Тезисы выступления на научно-практической конференции. Екатеринбург. 29-30 мая 2001 года

Как показал опыт последних лет слабость гражданского общества России создает значительные затруднения в создании средств массовой информации, критически настроенных по отношению к действующему государственному аппарату. Последний достаточно легко нейтрализует оппозицию и успешно ведет наступление на ее печатные органы. Средства массовой информации, способных выявлять факты коррупции в государственном аппарате, придавать им гласность, становится все меньше.

Информационное пространство все более монополизируется государственным аппаратом, который использует подконтрольные ему средства массовой информации в своих целях, в том числе, в качестве идеологического прикрытия коррупционности этого аппарата.

Эти средства массовой информации пропагандируют идеи сильного патерналистического государства, при наличии которого государственные управленцы становятся независимыми от общества, а общество становится зависимым от них. Под лозунгом борьбы с хаосом и олигархами, защиты граждан от недобросовестных предпринимателей пропагандируется усиление вмешательства государства в экономическую сферу. Расширение функций и полномочий государственного аппарата, как известно, создает питательную почву для роста коррупции.

Подконтрольные государственному аппарату средства массовой информации тормозят развитие гражданской активности. С одной стороны они замалчивают факты коррупции в управленческих элитах, а с другой, применяя прием «дозированной критики», обрушиваются на коррупцию среди низших чиновников. Таким образом, создается впечатление бурной деятельности руководителей государственного аппарата, правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Население убеждают, что аппарат государства сам справится со своими «болезнями» без помощи институтов гражданского общества. Таким образом, «чуть подрезая побеги,» удается сохранять «корни» коррупции.

Указанная группа средств массовой информации усиленно работает на поднятие авторитета исполнительной ветви власти — где больше всего развита коррупция — формирует культ личности президента и, одновременно, нивелирует значение представительных органов, оппозиционных партий и общественных движений, которые могут разоблачать коррупцию в высших эшелонах власти. Для подрыва доверия к оппозиции активно используются идеи о ее связи с олигархами и Западом. Фактически правящая группировка, за счет средств налогоплательщиков в период между выборами в органы государственной власти, ни на минуту не прекращает свою предвыборную агитацию.

Средства массовой информации используются правящей группой управленцев для осуществления идеологической борьбы с журналистами и изданиями, изобличающими коррупцию в государственном аппарате. Распространяются идеи о продажности этих журналистов, заказном характере всех статей. Закрытость в работе государственного аппарата не позволяет получить точных сведений о его работе. Журналистов легко обвиняют в необоснованности предположений о коррупционности чиновников. Критика правящих элит рассматривается как подрыв авторитета российского государства, непатриотичные действия. Это приводит к тому, что население безразлично относится к журналистским расследованиям, результаты которых публикуются в оппозиционной прессе. Не реагируют на них и правоохранительные органы.

Проправительственные средства массовой информации используются для поддержания репутации конкретных чиновников. Они служат трибуной для их саморекламы, которая производится через самоотчеты, интервью лояльным к ним журналистами. В марте-апреле 2001 года читатели «Российской газеты» стали свидетелями информационной поддержки высшего государственного чиновника, подозреваемого в коррупции. Читателям усиленно пытались доказать, что 18 томов уголовного дела, собранного по фактам коррупции лица, приближенного к Президенту РФ не содержат правды. Через газету на поддержку подозреваемого в коррупции была мобилизована интеллигенция, молодежь и даже дети.

В этих условиях следует принимать меры нетрадиционные для демократических стран мира. Если невозможно собирать и распространять информацию без государственных средств массовой информации, существующих за счет бюджета, то необходимо отделить их в самостоятельную ветвь государственных организаций (ветвь власти) независимую от управленческих групп иных ветвей власти: от Президента, Правительства, законодательных органов. Это позволит обеспечить объективность и беспристрастность в их работе. Из рекламных агентств государственных органов они должны превратиться в «рупоры» гражданского общества, суверенного народа.

Средства, с помощью которых обеспечивается самостоятельность органов государственной власти, хорошо известны. Финансовая независимость обеспечивается установленной в законе долей государственного бюджета, которая должна тратиться на поддержку средств массовой информации в стране. Уменьшение бюджетных расходов по этой статье не допускается.

Организационно-политическая независимость средств массовой информации обеспечивается выборностью членов государственного органа, управляющего этой сферой деятельности, непосредственно населением. Таким выборным органом может быть Комиссия по обеспечению прав граждан на информацию. Этой Комиссии должны быть переданы функции Министерства печати, телевидения и радиовещания. Коллегиальное управление в Комиссии должно предотвратить ее политическую однонаправленность. Кроме того, редакции средств массовой информации должны обладать высокой степенью самостоятельности.

В последнее время в России каждый орган государства стремится обзавестись своей пресс-службой, с помощью которой формируется благоприятное мнение общественности о работе этого органа. Фактически за счет средств налогоплательщиков создаются подразделения, нацеленные на производство и распространение искаженной информации для этих налогоплательщиков. Все подобные службы должны быть законодательно запрещены. Вместо них, в органах государства должны быть созданы представительства выше названной Комиссии или конкретного органа массовой информации, которые будут собирать объективные сведения о работе этого государственного органа и оперативно информировать о ней население.

Государственные средства массовой информации должны стать ветвью власти, которая обладает достаточной компетенцией для того, чтобы имеющимися у нее приемами и средствами выявлять факты коррупции, проводить по ним независимые журналистские расследования. Компетенция этих органов, как любого другого государственного органа или организации, должна иметь правовые гарантии. Это, в первую очередь, право требовать информацию у должностных лиц государственных органов и государственных служащих. Во-вторых, обязанность государственных органов и должностных лиц в установленные сроки выдавать полную и достоверную информацию по требованию журналистов. Такая обязанность должна быть четко зафиксирована в законах и положениях об отдельных государственных органах. Человек, желающий занять публичную должность, не может претендовать на общепринятую тайну своей личной жизни. Политики и чиновники не могут объявлять информацию о своих доходах, дружеских связях их личным делом.

В третьих, необходима строгая императивная уголовная, административная и дисциплинарная ответственность должностных лиц и служащих за сокрытие информации или ее искажение. Основным наказанием должно стать увольнение от должности за выявленные судом факты сокрытия или искажения информации, которая не является государственным секретом. Системность нарушений должна влечь за собой лишение права занимать должность в государственном аппарате в течении какого-то времени. Как известно, отношения «круговой поруки» в органах государственной власти поддерживаются их руководителями. Поэтому необходимы более строгие меры ответственности в отношении организаторов сокрытия или искажения информации о деятельности государственных органов. За образец следует взять имеющиеся в Уголовном Кодексе РФ составы правонарушений, предусматривающие ответственность за искажение или непредоставление отдельных видов информации (ст. 140, 159, 182, 195, 198, 199, 200, 287, 303, 307, 308 Уголовного кодекса РФ). Такие составы имеет и Кодекс об административных правонарушениях РСФСР (ст. 40.5; 40.3; 40.11; 41.4; 45; 150.3; 157.1).

Указанные меры позволят не только обеспечить гласность в работе государственных органов, провозглашенную в Федеральном законе «Об основах государственной службы в РФ», но и произвести обновление кадров, дать дорогу молодому поколению, не испорченному духом продажности, который получил развитие в годы первичного накопления капитала в России. Ответственность должна создать условия, при которых чиновнику было бы не выгодно быть не честным.

Названная выше Комиссия могла бы осуществлять административный надзор за исполнением государственных органами и организациями законодательства о средствах массовой информации, выявлять факты правонарушений, собирать проверочные материалы и передавать их в прокуратуру или суд.

Правовые конструкции, обеспечивающие получение полной, достоверной и своевременной информации от их владельцев хорошо проработаны в налоговом праве (ст. 23, 118, 119, 121, 124, 126, 127, 129 Налогового кодекса РФ; ст. 199 Уголовного кодекса РФ).

Перечисленные меры создают возможность переориентировать средства массовой информации, идеологически обеспечивающие коррумпированность аппарата государства, на предупреждение коррупции. Такое решение проблемы вызовет мощный протест со стороны управленческих групп, поскольку для них потеря идеологических средств воздействия на массу населения будет невосполнимой утратой.

35. Некоторые проблемы методов преподавания теории государства и права

// Проблемы эффективности юридического образования. Материалы научно-практической конференции. Волгоград. Издательство ВРО МСЮ, 2002. С. 33-37.

С. 33

Высшие учебные заведения готовят специалистов, которые будут осуществлять руководящую деятельность, заниматься правоприменением, иным образом реализовать нормы права, а может быть, активно участвовать в политике. Поэтому вуз должен воспитывать не просто послушных и дисциплинированных людей. Необходимо чтобы его выпускники были активны, быстро ориентировались в изменяющихся условиях, умели мыслить, видеть проблемы и не бояться их новизны. Жизнь потребует от них оригинальности и продуктивности мышления, изобретательности, интуиции. Данные задачи определяют особенность применяемых методов обучения.

Не вполне способствует решению выделенных задач превалирование пассивного **объяснительно-иллюстративного** метода обучения, который предполагает доведения до слушателей на лекциях готовых знаний и стимулирование их запоминания. Подобный метод господствует в кратких учебных пособиях, где не представлено многообразие подходов к описываемому явлению, отсутствует достаточная аргументация высказанных идей. Этот метод активно применялся в советский период при преподавании общественных дисциплин и обеспечивал догматизм и начетничество. Репродуктивные методы уживаются с позитивистским подходом к праву, но не позволяют получить истинные результаты при применении диалектико-материалистических подходов. Отмечается, что репродуктивные методы обучения не позволяют в должной мере развивать мышление, самостоятельность, творчество,

С.34

формировать навыки поисковой деятельности. «При чрезмерном применении эти методы способствуют формализации процесса усвоения знаний, а порой и просто зубрежке» (1).

Необходимо в большей степени применять **активные методы** обучения, предполагающие самостоятельные исследования, добывание знаний, развитие инициативы, приобретение теоретических знаний на основании изучения практики. От обучающихся следует требовать самостоятельного чтения учебников, в которых представлены точки зрения, не совпадающие с позицией автора лекции. При самоподготовке обучающийся должен сравнить взгляды, представленные в разных источниках, найти различия и определиться со своей точкой зрения, которую может высказать на семинарском занятии. Та или иная позиция должна быть аргументирована. Полезным является сравнение взглядов на государство и право, изложенных в учебниках советского периода и новой литературе.

Ряд вопросов общей теории государства и права вообще невозможно решить без самостоятельного анализа слушателями исторических событий, фактов политической жизни современности, положений нормативных актов. К ним относятся вопросы о сущности и форме государства и права, о правовой системе и правовой культуре. Например, при уяснении одного из трудных вопросов дисциплины о сущности государства и права, обучающимся может быть предложено задание самостоятельно сделать вывод о классовой и общесоциальной стороне сущности современного российского государства на основании норм Конституции РФ 1993 года (позитивистский подход) и фактов действительности (материалистический подход). Продуктивно использование при этом сравнительного метода. Современное государство и право сопоставляется с советским. Обучаемые констатируют изменения в охраняемых отношениях собственности (ст. 34 и 35 Конституции РФ), порядке формирования государства.

Конечно, некоторые идеи, высказываемые в учебниках, не терпят обращения к практике, так как они легко рассыпаются и показывают свою иллюзорность при сверке с жизнью.

Ряд учебников по теории государства и права отказываются от обращения к российской проблематике. Общетеоретические вопросы, рассматриваемые в учебном курсе, оказываются не проиллюстрированными конкретными примерами, отрываются от жизни, «повисают в воздухе». Обучаемые не могут применить имеющиеся общие знания к реальным ситуациям. Например, слушатель дает определение республики, но совершенно не может обосновать, почему Россия является республикой.

Общая теория государства и права не может быть усвоена без обращения к примерам из реальной политической и правовой жизни общества. Функции государства и права, механизм государства легко проследить путем обращения к статьям Конституции РФ, к материалам периодической печати.

Содержание основного материала в теории государства и права не назовешь очень увлекательным. Чтобы вызвать интерес обучающихся к учебной деятельности необходимо искусственно создавать ситуацию новизны, актуальности, приближения содержания к самым важным явлениям общественно-политической и международной жизни. С этой целью преподавателю необходимо

С. 35

подбирать специальные примеры, факты, иллюстрации, которые в данный момент вызывают особый интерес у всего населения, публикуются в печати, сообщаются по телевидению и радио.

Обучаемые «значительно ярче и глубже осознают важность, значимость изучаемых вопросов и оттого относятся к ним с большим интересом» (2).

Важнейшим приемом активного метода обучения является **диспут** (дискуссия, познавательный спор). Он относится к методам стимулирования и мотивации обучения. Спор вызывает повышенный интерес к теме, способствует углублению знаний по соответствующим вопросам. Для формирования творческих способностей у обучаемых необходимо предлагать им высказывать свое мнение, обосновывать его и отстаивать ту или иную точку зрения в споре с товарищами и преподавателем. Нетерпимы авторитарные замашки преподавателей, которые безапелляционно навязывают свое мнение, расправляются с инакомыслящими с помощью занижения оценки, особо пристрастного опроса на экзамене.

В современной теории государства и права иногда замалчивают некоторые проблемы, которые должны открыто обсуждаться на семинарских занятиях: о типах государства, о криминальном характере некоторых государств, о реализации эгоистических интересов отдельных групп общества через нормы права и в процессе правоприменения, о нарушении законности как форме реализации отдельных функций государства.

Использование продуктивных методов обучения требует от обучаемого знания и навыков применения **научных приемов и методов** познания (анализа, синтеза, дедукции, индукции, классификации) в том числе философских подходов (материализма и диалектики, идеализма и позитивизма). К сожалению, в учебных пособиях по теории государства и права им не всегда уделяется достаточного внимания.

В мировоззрении некоторых преподавателей продолжает доминировать позитивистский подход к праву и государству. Они не желают видеть их социальных корней, социальной направленности. Самые трудные вопросы предлагается передать для исследования наукам политологии и социологии.

Позитивизм позволяет исходить из аксиомы — «законодатель всегда прав» (3). От юристов требуется описывать нормы права, не давая их объяснения, изучать право таким, какое оно есть, не делая его оценки, не выясняя его роли в общественной жизни, социально-политического смысла. Мы сталкиваемся здесь с правовым фетишизмом и романтизмом.

В философии права отмечается, что позитивизм оправдывал фашистское право в Германии. Юристов-позитивистов обвиняют в угодничестве перед властью имущими (4). «До сих пор, — пишет Г.Н. Манов — никто не превзошел юристов-позитивистов по части циничного превознесения силы в праве, а сила всегда на стороне тех, кто имеет власть и богатство» (5).

Идея позитивистской теории о том, что право — это совокупность норм, выраженная в законах и подзаконных актах, позволяет уводить юридическое познание от изучения неписаных норм права, содержащихся в политических обычаях. Такие подходы давали возможность советским правоведом аргументировано доказывать, что в середине 30-х годов СССР сделал значительный шаг по расширению демократических прав и свобод советских граждан (6).

С. 36

Позитивистский подход обвиняют в том, что он не уделяет внимание критической оценке существующего позитивного права с позиций нравственности, справедливости, разумности (7), не раскрывает, чьи интересы выражает законодатель, уклоняется от поиска сущности права, изучая только его проявления (внешние формы). Он «не только не приближает нас к пониманию действительности, но, напротив, все дальше уводит от нее» (8).

При использовании **метода объяснения** следует помнить о многозначности и сложности ряда применяемых в теории государства и права категорий. В некоторых учебных пособиях авторы не выделяют различных значений, которые имеет слово «право» и «государство». В результате у слушателей создается не верное представление о действительности. В традициях советской педагогики, некоторые авторы смешивают понятия «естественное право» и «позитивное право». Таким образом, удается идеальное выдать за действительное и приукрасить реальность. Для уяснения понятия «право» обучающимся следует указать, что оно означает в разных правовых школах. Классический позитивизм под правом понимает исходящие от государства писанные нормы. Условно такое право можно назвать официально признанным позитивным правом. Диалектико-материалистический подход акцент делает на реальности норм, поддерживаемых государством. Такое право можно назвать реальным позитивным правом. Естественные школы под правом понимают идеальные требования, исходящие из объективных потребностей жизни (объективное естественное право) и субъективных представлений об идеале (субъективное естественное право) (9). Затем необходимо обратить внимание слушателей на различия в нормах, понимаемых как право в указанных школах. Записанная в закон норма права с позиции позитивиста не будет таковой с точки зрения материалиста, если она не обеспечивается реальной поддержкой со стороны государства. С точки зрения естественной школы она не будет правовой нормой, если не

отражает определенных идеалов. Норма права с позиции материализма не будет признана таковой с позиции позитивизма, если она не формализована соответствующим образом. Норма естественного права останется нормой в правосознании людей, с позиции позитивиста, если не будет закреплена в законе. Материалист может ее проигнорировать, так как она не реализуется государством в жизни. Только после уяснения этих положений можно приступать к изучению комплексных понятий права, которые представлены в большинстве современных учебников. В них делается попытка совместить разные правовые школы. Так в учебнике по теории государства и права под редакцией В.П. Перевалова и В.М. Корельского под правом понимаются нормы, которые имеют признаки, заимствованные из разных правовых школ. Из естественного права заимствованы признаки «обусловленности норм природой человека и общества», «выражение свободы личности». От позитивизма взята «формальная определенность в официальных источниках». Из материализма заимствован признак «обеспеченности возможностью государственного принуждения» (10). При изложении данного материала следует использовать схемы, круги Эйлера.

Иногда, для объяснения происходящих в обществе процессов, не хватает необходимых категорий. Значительной утратой для теории государства и права является отказ от использования термина «самоуправление». Без него

С. 37

трудно понять, что такое сущность государства в его классическом виде. Предлагается исследование понятия «государство» начинать с анализа власти, выделения таких ее типов как родовая организация, собственно государство и самоуправление как идеальная пост государственная организация власти в обществе. Сущностные черты государства выделяются через сравнение его признаков с признаками иных организаций власти. Выясняется, что государство отличается от них наличием отделенного от общества аппарата управления, который может выражать собственные эгоистические групповые интересы и интересы иных групп общества. Демократия — это основной признак не государства, а самоуправления. Чем большей демократичностью отличается власть в обществе, тем меньше в ней государства и больше самоуправления. Таким образом, современные развитые сообщества не укрепляют свое государство, а идут к его отмиранию и замене организацией самоуправления. Демократические государства являются не высшей стадией развития государства, а стадией отмирания государства и зарождения самоуправления. Без понимания этого не ясно, какие черты в современной государственности являются прогрессивными, а какие консервативными, что нужно поддерживать, а что постепенно уходит в прошлое. Для объяснения этого материала следует использовать графическое изображение этапов развития власти в обществе. Опыт такого изложения материала представлен в учебном пособии, изданном автором (11).

Теория государства и права является мировоззренческой дисциплиной. От ее усвоения студентами зависит, получит ли общество юристов специалистов, способных вложить свою лепту в становление гражданского общества в России.

Литература

1. Педагогика. М.: Просвещение. 1983. С. 191.
2. Педагогика. М.: Просвещение. 1983. С. 198.
3. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 17.
4. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 18.
5. Манов Г.Н. Теория права и государства. М., 1995. С. 77.
6. Курицын В.М. Развитие прав и свобод в советском государстве. М., 1983. С. 139-140.
7. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 15-17.
8. Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 17.
9. Баранов В.М., Денисов С.А. Об интегративности идеи в философии права // Философия права. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 5-8.
10. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА. 1997. С. 226.
11. Денисов С.А., Смирнов П.П. Теория государства и права. Конспект авторских лекций. Ч. 1. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2000. С. 22-24.