

**ДЕНИСОВ С.А.**

---

**СБОРНИК  
ПУБЛИКАЦИЙ**

**Административная правовая система**

**Том I**

*На правах рукописи*

**ЕКАТЕРИНБУРГ  
2012**

## Справка об авторе

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

Екатеринбурга.

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

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

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

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: [sa-denisov@yandex.ru](mailto:sa-denisov@yandex.ru)

## Содержание

1. Бюрократизация правовой системы // Правоведение. 2006. № 5. С. 41 - 52 .....	5
2. Изучение степени административизации правовых систем // www.denisov11-12.narod.ru.....	12
3. К какой правовой семье относится правовая система России // Сравнительное правоведение и проблемы современной юриспруденции. Материалы научно-практической конференции (Екатеринбург, 21-21 апреля 2005 года). В 4 частях. Екатеринбург, 2006. Ч. 1. С. 104 – 107. (СД-Диск) .....	14
4. Роль публичного права в административных правовых системах // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: Материалы международной научно-теоретической конференции. С. Петербург, 2-3 декабря 2005 г. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 81-86. ....	16
5. Денисов С.А. Роль материального и процессуального права в частнообственных (гражданских) и административных правовых системах // Научный вестник Омской академии МВД России. 2008. № 1. С. 30 – 33. ....	19
6. Денисов С.А. Идеологическая функция права административной правовой системы // Современные проблемы истории и теории государства и права. Материалы международного научно-теоретического семинара. Иваново 28 – 29 сентября 2007 г. Иваново: Ивановский государственный университет, 2007. С. 52 – 71.....	23
6. Денисов С.А. Особенности способов, приемов, уровней, методов и типов правового регулирования в бюрократических правовых системах // Вестник Гуманитарного университета: Научный альманах. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С. 49-66. ....	30
7. Денисов С.А. Специфика правового статуса должностных лиц в административной правовой системе // denisov11-12.narod.ru .....	41
Выступление на конференции в С. Петербурге 8 декабря 2007 г. ....	41
8. Денисов С.А. Некоторые закономерности мирового процесса перехода от административной правовой системы к частнообственной // denisov11-12.narod.ru.....	43
9. Регенерация административных государственно-правовых систем.....	46
Государство, право, управление – 2007. Материалы VII–й Всероссийской научно-практической конференции. Ч. I и II. М.: ГУУ, 2007. С. 171 – 175. ....	46
10. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы .....	49
Юридическая наука и развитие российского государства и права. Тезисы докладов научно-практической конференции (Пермь, 11-12 октября 2001 г.). Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29. ....	49
11. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы .....	51
www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm.....	51
12. Административизация правовой системы России в начале XVIII века // www.denisov11-12.narod.ru.....	56
13. Препятствия на пути перехода России от административной к гражданской правовой системе.....	58
Современная Россия: путь к миру - путь к себе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции Гуманитарного университета 10 – 11 апреля 2008 г.. Доклады. Т. 2. Екатеринбург, 2008. С. 56 – 59. ....	58
14. Административный характер государства и права нацистской Германии // denisov11-12.narod.ru.....	60
15. Денисов С.А. Конфликт гражданских и административных правовых систем в глобальном мире // Право и глобализация : проблемы теории и истории. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2009. С. 54-62.....	66
16. Денисов С.А. Административный (бюрократический) характер правовой системы СССР в годы войны с Германией // denisov11-12.narod.ru.....	70
Источники права .....	70
Нормы, закрепляющие форму правления.....	71
Нормы, обеспечивающие управление армией .....	73
Правовой режим управления страной.....	75
Правовое закрепление государственного устройства .....	77
Правовое регулирование хозяйственных отношений .....	78
18. Денисов С.А. Очередной шаг на пути возвращения страны к административному государству и административной правовой системе // denisov11-12.narod.ru.....	80
19. Денисов С.А. Использование метода идеальных моделей для анализа правовой системы России // www.denisov11-12.narod.ru.....	82
20. Денисов Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24. ....	84
21. Денисов С.А. Бюрократия и позитивное право // Российский юридический журнал. Екатеринбург. 2000. № 2. С. 131-143. ....	94
22. Денисов С.А. Бюрократические черты отечественного государства и права // Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений. Материалы международной конференции. Самара: Кредо, 2001. С. 80-83.....	100
22. Денисов С.А. Бюрократические черты российского права на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.....	102

23. Денисов С.А. Обеспечение экономических интересов бюрократии в правовой системе России // Цивилистика: современность, проблемы, перспективы. Красноярск 1999. С. 175-177. ....	104
24. Денисов С.А. Развитие правовой системы России на фоне глобальной демократизации // Государство и право в условиях глобализации: проблемы и перспективы: Материалы Международной научно-практической конференции (22-23 апреля 2004 г.). Екатеринбург: Издательский дои УрГЮА, 2005. С. 40-44.....	106
25. Денисов С.А. Возврат России к традициям административной правовой системы // www.denisov11-12.narod.ru.....	109
26. Денисов С.А. Использование идей российской правовой мысли второй половины XIX в. – начала XX в. для исследования административной правовой системы // Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность: (к 100-летию со дня смерти С.А. Муромцева) Материалы IV Международной научно-практической конференции. Иваново, 30 сентября – 2 октября 2010 г. В 3 ч. Ч. 1. Иваново: Ивановский государственный университет, 2010. С. 291-311.....	110
1. Выяснение понятия права .....	110
2. Выделение административной правовой системы .....	111
3. Изучение формирования права.....	114
4. Изучение механизма нейтрализации норм писаного права .....	115
27. Денисов С.А. Живучесть административного государства и правовой системы // Пермский конгресс ученых-юристов: тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. Пермь: Пермский гос. ун-т, 2010. С. 36-39. ....	117
28. Денисов С.А. Две системы права в правовой системе России .....	119
29. Денисов С.А. Закономерности перехода от административной к частнособственнической правовой системе .	122

## 1. Бюрократизация правовой системы // Правоведение. 2006. № 5. С. 41 - 52

с. 41

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

Характер данных систем определяется интересами наиболее активных и организованных социальных групп. В марксистской традиции к этим группам относят частных собственников (рабовладельцев, феодалов, буржуазию). В последнее время исследователи обратили внимание на то, что в ряде стран мира, характер всей социальной системы определяется управленческими группами, в разной степени обособленными от общества. Иногда эти группы называют бюрократией, используя данное слово в широком его смысле. Уже стали предметом изучения бюрократические политические системы, в которых обособленные от общества управленческие группы монополизируют право заниматься политикой<sup>1</sup>. В западной литературе выделяют такое социальное явление как бюрократическое государство<sup>2</sup>. Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему пока остается мало изученным.

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

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

С. 42

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

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

В западных исследованиях отмечается, что даже в самых демократических странах количество управленцев быстро растет, и они становятся влиятельной группой общества<sup>3</sup>. Доминирующее положение обособленные от общества управленческие группы всегда занимали в странах с так называемым восточным типом цивилизации. В XX веке наибольшей силы управленцы достигли в странах, пытавшихся строить социализм.

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

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

Экономическая власть управленцев обеспечивается путем закрепления в нормах позитивного права государственной собственности на основные средства производства. В литературе она получила название власть-собственность<sup>4</sup>. Эти нормы так же дают возможность управленцам

С. 43

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

<sup>2</sup> Beetham David Bureaucracy. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1987. P. 72.

<sup>3</sup> Smith В.С. Bureacracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 12-13.

<sup>4</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х т. Т. 1. М.: Высшая школа. 199?. С. 69.

отнимать у общества часть произведенного им продукта в пользу государства и распределять этот продукт с учетом интересов чиновников. Изъятие производимого обществом продукта происходит посредством налогового права, через присвоение прибыли государственных предприятий. История показывает, что обособленные управленческие группы время от времени выступают в решающую схватку с частными собственниками за передел общественных богатств. Захват общественных благ в собственность государства происходит на основании актов национализации. Она может быть тотальной, с лишением права частной собственности всех групп населения<sup>5</sup> или выборочной, применяться к отдельным лицам и группам, вставшим на путь конфликта с управленческими элитами<sup>6</sup>.

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

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

Из истории известно, что основным конкурентом обособленных управленческих групп в борьбе за власть над обществом были группы частных собственников<sup>7</sup>. Нормы позитивного права, реализуя интересы управленцев, создают препятствия на пути развития предпринимательства<sup>8</sup> и не обеспечивают защиты частной собственности. Развитию предпринимательства в странах Востока обычно мешали нормы, закрепляющие сельскую общину, запрещающие отчуждение земли, ростовщичество. Ограничение прав предпринимателей часто осуществляется под предлогом защиты прав бедноты.

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

С. 44

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

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

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

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

Как правило, обособленные управленческие группы не могут открыто проводить выгодную им правовую политику. В связи с этим, наряду с нормами реально обеспеченными силой государства, принимаются декларативные, не предназначенные для реализации на деле нормы права, которые призваны создавать ложный имидж правящих групп, и создаваемых ими правовых систем. Если объемы государственного лицемерия значительны, то создается фактически две системы норм позитивного права. Одна - официальная система не работающих норм позитивного права, являющаяся фасадом правовой системы. Другая система норм реально действующего позитивного права<sup>9</sup>. С.С. Алексеев говорит о «двухэтажности» советского права<sup>10</sup>. Во всех странах социалистической ориентации

С. 44

нормы официального позитивного права закрепляли политические права и свободы, власть представительных органов (в СССР – Советов). На деле общественные отношения регулировались другими нормами, устанавливающими наказание за инакомыслие, за проявление всякой, не санкционированной политической активности населения. Власть сосредотачивалась в

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

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

<sup>7</sup> Васильев Л.С. Проблемы генезиса китайского государства. М.: Наука, 1983. С. 284.

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

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

<sup>10</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут». 1999. С. 499-512.

руках главы партии или партийной олигархии. Закон провозглашал независимость суда, а сложившиеся обычаи и партийные нормы требовали от судьи подчиняться партийному аппарату. Конституция говорила о равенстве всех перед законом, а нормы подзаконных актов требовали различного отношения к людям в зависимости от их происхождения, национальности и партийности. Господствующий в науке юридический позитивизм, который видит только писанные нормы права, в значительной степени способствует искажению представлений о правовой системе общества и сокрытию реального права за нормами официального.

Наличие обозначенной двойственности позитивного права отражается на его форме. Писанные нормы, помещенные в конституцию, законы выполняют пропагандистскую роль и на деле не реализуются. Реально действующие нормы могут иметь не писанный характер обычаев, сложившихся в аппарате управления или содержаться в подзаконных нормативных актах, противоречащих законам, часто секретных. Так, власть партаппарата в СССР до 1936 года ни как не закреплялась в конституциях страны, она осуществлялась на основании обычаев, сложившихся с первых лет становления советского государства. Законы и конституция легко нейтрализуются тем, что они не имеют прямого действия. Их нормы вступают в силу только после того, как конкретизируются (и при этом искажаются) нормами подзаконных актов (например, ведомственных инструкций)<sup>11</sup>. Большую силу может приобретать административный прецедент. При этом не важно, признается ли он как официальный источник права. Нормы и принципы права, противоречащие писаной конституции, могут содержаться в политических доктринах, излагаемых главой государства (вождем огосударственной партии) в его выступлениях. На формах позитивного права отражается обычная склонность управленцев к сохранению тайности своей деятельности. Очень часто нормы позитивного права, на основании которых работает аппарат управления, не доводятся до сведения населения<sup>12</sup>. Это усиливает не защищенность населения от произвола управленцев. В странах, где доминирующую роль приобретает руководство церкви или партократия, высшее значение имеют религиозные или партийные доктрины<sup>13</sup>. Они не только указывают правила поведения, но и обосновывают их необходимостью ссылками на волю Бога или высшие цели, которые якобы реализует партократия. Обеспечение интересов управленцев в писаном праве достигается с помощью особых приемов юридической техники, особого языка<sup>14</sup>.

С. 46

Поскольку обособленные управленческие группы действуют от имени государства и общества, то их интерес связан с развитием норм публичного права<sup>15</sup>. Частное право, дающее автономию личности, способствующее развитию частной собственности, вытесняется<sup>16</sup>.

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

5. Для того чтобы заставить членов общества беспрекословно выполнять команды чиновников, необходимы жесткие меры принуждения, предусматриваемые уголовным правом. Нормы уголовного права могут устанавливать наказания за всякие мало значимые провинности перед аппаратом управления. Уголовная ответственность может быть установлена за нарушение норм морали<sup>17</sup>, трудовой дисциплины, норм административного и гражданского права<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

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

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

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

<sup>15</sup> Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 398.

<sup>16</sup> Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному началу в праве // Частное и публичное в праве: Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 29-30 марта 2002. Челябинск: Издательство ЮурГУ, 2002. С. 6-11.

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

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

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

С. 47

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

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

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

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

С. 47

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

Обособленные управленческие группы создают систему субъектов права, обеспечивающих реализацию их интересов. Господствующее положение в обществе занимает государство, которое дарует изначально бесправным людям какие-то права, берет на себя их защиту или отнимает их по своему усмотрению. Через систему правоохранительных органов государство (за которым стоят управленцы) осуществляет контроль за населением страны, который может носить тотальный характер. Прочная власть обособленных управленческих групп возможна только в условиях устранения разделения властей, подчинение всех органов власти главе государства, который, в свою очередь, не в состоянии реализовать свои функции не делегируя их многочисленным чиновникам. Представительные органы власти отсутствуют либо превращаются в совещательные или законорегистрирующие органы при главе государства. Очень важным для сохранения власти управленцев является установление зависимости судебных органов от администрации (прямой или косвенной, например хозяйственной, финансовой) или ослабление этой ветви власти с возможностью игнорирования ее решений.

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

В нормах позитивного права закрепляются привилегии управленцев. Иногда они выделяются в особую привилегированную касту или сословие. Управленцы имеют более широкий объем прав. Их интересы лучше защищаются. При совершении правонарушений, они подлежат более мягкому наказанию или вообще уходят от него. Очень часто права управленцев скрыты. Они действуют от имени Бога, народа, целого государства. Бог или



народ объявляются носителями высшей власти, от имени которых действуют управленцы. В восточных деспотиях, земля объявлялась собственностью Бога. Государства, пытавшиеся строить социализм, провозглашали народ собственником основных средств производства. Выступая представителями этих высших субъектов, управленцы владеют, пользуются и распоряжаются общественными богатствами, превращаются в экономически господствующий класс. От имени Бога или народа они объявляют себя управомоченными начинать войну и захватывать новые территории. От их имени они принимают законы и вершат суд. Чем более неограниченной провозглашается правоспособность Бога или народа, тем больший произвол от их имени могут творить управленцы. Посягательства на господствующее положение управленцев объявляется посягательством на власть Бога или народа. Обязанности населения перед Богом, народом,

С. 49

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

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

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

Обособленные управленческие группы, стремясь ограничить не санкционированную деятельность членов общества, ограничивают их возможности непосредственно реализовать свои права. Происходит сокращения объема отношений, урегулированных с помощью договора. Повсеместно в реализацию прав вклинивается правоприменение, осуществляемое чиновниками государства. Посредством правоприменения вся жизнь общества ставится под контроль управленческого аппарата. Кроме того, становится не трудно нейтрализовать действие формально провозглашенных прав и свобод членов общества. В нормах права можно закрепить какие угодно широкие права и свободы. Воспользоваться ими можно только с разрешения чиновников, тогда, когда им будет это выгодно. Выше указывалось, что обособленные управленческие группы иногда вынуждены принимать нормы законов и конституции, создающие имидж демократии, заботы государства о населении. Наряду с этими нормами создается механизм их нейтрализации<sup>19</sup>. Он включает в себя инструменты экономического, политического, идеологического и правового характера. Для реализации норм, закрепляющих социальные гарантии для населения, могут не выделяться финансовые средства. Государственный механизм строится так, что он не защищает права человека, а подавляет их. Распространение идеологии патернализма и послушания может приводить к тому, что права человека оказываются не востребованными массой населения. Наибольший интерес представляет часть механизма нейтрализации официально провозглашенных норм позитивного права, встроенная в саму правовую систему. Нормы, закрепляющие права и свободы человека могут не гарантироваться обязанностями государства их соблюдать и охранять. Провозглашение обязанностей государства и его должностных лиц могут не подкрепляться установлением санкций за нарушение обязанностей и запретов. Действию норм права

С. 50

может мешать отсутствие установленного процессуального порядка их реализации или охраны или чрезвычайное усложнение такого процессуального порядка, затрудняющего возможность пользования правом или защиту прав и свобод. Неясность формулировок норм права позволяет управленцам толковать их по собственному усмотрению<sup>20</sup>. Действие норм права, закрепляющих права и свободы для населения, может ограничиваться необходимостью достижения какой-либо неопределенной цели, суть которой известна только управленцам правоприменителям и толкуется с учетом их собственных интересов. Использование закрепленных в законе прав и свобод, не обеспечивающее движение к этой цели рассматривается как злоупотребление правом и наказуемое деяние. В ряде стран Востока с традициями конфуцианства такой целью является достижение мировой гармонии. Согласно ст. 23 Конституции РСФСР 1918 года любой человек лишался закрепленных в ней политических прав и свобод, если использовал их в ущерб интересам социалистического строительства<sup>21</sup>

Для принуждения общества реализовать нормы права, выражающие интересы обособленных управленческих групп, последние могут поддерживать избирательный режим законности. Он распространяется на население страны и поддерживается строгими мерами наказания, распространением страха в обществе. На его обеспечение может работать пропагандистская машина. Сами управленцы освобождаются от обязанности неуклонно следовать закону. Как точно подчеркнул когда-то граф Бенкендорф, законы здесь пишутся не для начальства<sup>22</sup>. В целях эффективной борьбы с преступностью, или для достижения идеалов светлого будущего чиновники могут действовать на основе принципа целесообразности. «Цель оправдывает любые средства». Такое положение существовало во всех тоталитарных системах.

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

<sup>19</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.

<sup>20</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут». 1999. С. 512.

<sup>21</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51 Ст. 582.

<sup>22</sup> Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 378.

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

С. 51

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

Приспосабливается к интересам обособленных управленческих групп институт юридической ответственности. За посягательства на права управленцев устанавливаются повышенные наказания. Ответственность за общественно вредные деяния самих управленцев отсутствует или является чрезвычайно мягкой. Для того чтобы юридическую ответственность можно было использовать в качестве инструмента репрессий против населения и в борьбе за власть с противниками, порядок привлечения к ответственности упрощается<sup>23</sup>. Не обязательным становится принцип ответственности только за виновные деяния в уголовном и административном праве. Удерживать общество в страхе и повиновении позволяет коллективная уголовная ответственность<sup>24</sup>. Органы правоохраны и правосудия превращаются в органы репрессий. Наоборот, чтобы управленцы могли уходить от наказания за правонарушения, привлечение их к юридической ответственности усложняется, обставляется различными условиями и часто ставится в зависимости от усмотрения выше стоящего руководителя. Принцип неотвратимости наказания в отношении их не действует. Для должностных лиц вводятся разного рода иммунитеты, позволяющие уходить от ответственности за правонарушения. Концентрация власти в одних руках, отсутствие разделения властей позволяет скрывать правонарушения управленцев от населения. Часто, о преступном поведении главы государства и высшей управленческой элиты население узнает только после их смерти или свержения.

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

Обособленные управленческие группы могут навязать обществу выгодное им право, если они в состоянии выработать собственную правовую идеологию и навязать ее обществу в качестве всеобщей. В основе такой идеологии лежит этатизм, обычно облеченный в форму патернализма. В наиболее развитом виде теория патернализма разработана в конфуцианстве<sup>25</sup>. Мусульманская религия послушания так же является хорошей основой для обеспечения власти управленческих групп над массой населения. Идея о том, что всякая власть от Бога, присутствует и в христианстве. В XX веке, закрепление власти управленцев с помощью норм позитивного права, оправдывалось тем, что государство брало на себя выполнение какой-нибудь великой миссии: построение коммунизма, спасение от коммунизма,

С. 52

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

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

Влияние обособленных управленческих групп на правовые системы объясняет возникновение различных социальных явлений. Выделение бюрократических правовых систем наряду с правовыми системами, отражающими интересы других социальных групп (классов) общества позволяет понять феномен стран Востока, выявить основные отличия восточных правовых систем от западных. Развитие правовой системы России может быть представлено как процесс усиления и ослабления влияния на нее общности управленцев<sup>26</sup>. Учет данного фактора открывает дорогу к познанию сути развития современной правовой системы России как борьбы между бюрократическими и частно-правовыми началами<sup>27</sup>. В данной системе координат легко определять темпы и масштаб происходящих правовых реформ, видеть попятное движение не только в законодательстве, но и в правовом сознании общества. Осознание главных факторов, определяющих развитие правовой системы страны позволяет **прогнозировать** ее будущее<sup>28</sup>.

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

<sup>23</sup> СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 559.

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

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

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

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

<sup>28</sup> Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.



## 2. Изучение степени административизации правовых систем // [www.denisov11-12.narod.ru](http://www.denisov11-12.narod.ru)

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

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

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

1. Наряду с исследованием официального позитивного права историкам предлагается изучать реальное позитивное право<sup>29</sup>. Эти две нормативные системы могут не совпадать по своему содержанию, если правовая политика государства носит лицемерный характер. Посредством писаных норм официального позитивного права государство создает себе желаемый имидж. Реальные отношения в обществе регулируются с помощью скрытых от глаза поверхностного наблюдателя норм реального позитивного права. Его нормы могут быть не писаны, но реализуются с помощью государственного аппарата. При этом, нормы официального права, в действии которых аппарат государства не заинтересован нейтрализуются с помощью различных средств.

2. Анализ социального состава общества, интересов разных его групп позволяет выявить то, чьи интересы и в какой степени закрепляются в нормах официального и реального позитивного права<sup>30</sup>. Конечно, право может закреплять компромисс интересов разных групп общества.

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

Правовые системы, выражающие интересы иных групп общества были объектом исследования советской исторической науки (рабовладельческие, феодальные, буржуазные). В рамках этой науки запрещалось государственным управленцам рассматривать как самостоятельный господствующий класс, поскольку сама эта наука являлась инструментом реализации интересов советской бюрократии, которая скрывала свое господство в обществе. Исследование бюрократии как господствующего класса проводилось зарубежными социологами и историками<sup>31</sup>. Советская наука объявляла выводы этих исследований буржуазной пропагандой и клеветой. Исходя из этого, отечественные историки вынуждены были подгонять свои выводы под требования господствующей идеологии и называть правовые системы стран мира, которые обеспечивали интересы обособленных управленческих групп то феодальными<sup>32</sup>, то буржуазными<sup>33</sup>.

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

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

В сфере экономики господство обособленных управленческих групп обеспечивается закреплением нормами позитивного права государственной собственности на основные средства производства, государственного контроля за деятельностью частных собственников, если частная собственность и предпринимательство вообще допускается. В последнем случае права предпринимателей приобретают условный характер. Они могут осуществляться или ограничиваться по воле управленцев. Степень господства бюрократии в экономике можно определить посредством того, какой объем общественного продукта распределяется в соответствие с нормами государственного, хозяйственного и налогового права через руки государственного аппарата и насколько свободно он распоряжается попавшими в его распоряжение благами (под контролем парламента или вне его).

Политическое господство обособленных управленческих групп измеряется степенью демократизации политической системы. Административные правовые системы лишают все группы общества политических прав и свобод. Авторитарный или тоталитарный режим обеспечивает безответственность управленцев перед членами общества вне зависимости от их имущественного положения. Аппарат государственного управления самоформируется сверху, от главы государства, вниз.

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

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

<sup>31</sup> Smith B.C. Bureacracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf Book; N.Y.: Martins Press, 1988. P.26-27.

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

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

Удерживать власть над обществом управленцам удается, если аппарат государства строго иерархизирован, внутренние конфликты внутри его вовремя подавляются (часто с помощью применения уголовных репрессий). Это обеспечивается нормами права, закрепляющими монархическую или олигархическую форму правления, унитарное государственное устройство.

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

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

Изложенная методология позволяет прийти к очевидному выводу, что административный тип правовой системы реализуется в наибольшей степени в странах Востока (Дальневосточная, Юго-Восточная правовая семья) на всем протяжении их истории и вне зависимости от религиозной основы их права (буддийской, конфуцианской, исламской). Выясняется, что так называемая социалистическая правовая семья является так же административной и имеет больше общих черт с правовыми системами стран Востока, чем с западными правовыми системами, построенными на совершенно иных принципах господства частной собственности, свободе предпринимательства и ответственности государственного аппарата (его чиновников) перед обществом, в частности через парламент и закрепление демократического политического режима. Поэтому, социалистическую правовую семью правильнее было бы называть не квази-западной, как это делает К. Осаке<sup>34</sup>, а псевдозападной, поскольку в ней только имитируется наличие свойств западной правовой семьи.

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

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

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

---

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

### **3. К какой правовой семье относится правовая система России // Сравнительное правоведение и проблемы современной юриспруденции. Материалы научно-практической конференции (Екатеринбург, 21-21 апреля 2005 года). В 4 частях. Екатеринбург, 2006. Ч. 1. С. 104 – 107. (СД-Диск)**

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

Большинство отечественных ученых включают правовую систему России в романо-германскую правовую семью, которая, в свою очередь, относится к типу западного права<sup>35</sup>. Однако, такой вывод можно сделать только с точки зрения идеалистической школы позитивизма. Законодательство и научная доктрина объявляют нормативно-правовой акт главным источником права России. Конституция России 1993 года провозглашает принципы, на которых строится все западное право.

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

Исследование правовых систем стран, осуществляющих модернизацию на современном этапе, показывает, что декларируемые ими в законах и конституции нормы часто не действуют. Они принимаются на основании желания управленческих элит общества сделать свою страну похожей на страны Запада. Законодательство является средством осуществления имитационных действий. При этом, в стране могут отсутствовать субъекты, способные и желающие реализовать нормы, заимствованные у цивилизованных соседей. Реально существующие в переходных странах субъекты толкуют заимствованное законодательство так, что оно теряет свой первоначальный смысл. Значительная часть общественных отношений продолжает регулироваться сложившимися в прежнее время обычаями, административными прецедентами, политическими доктринами, противоречащими законодательству или искажающими его нормы. Таким образом, вместо нормативной упорядоченности, свойственной континентальной правовой системе, в этих странах складывается две системы норм права: (а) нормы официально провозглашаемого позитивного права, которые могут и не действовать; (б) нормы реально действующего позитивного права, которые могут быть неписаными, но реально реализуемыми государством. Между этими группами норм возникают противоречия, достигающие огромного масштаба<sup>36</sup>.

Так, современная Россия, претендуя на то, чтобы ее признали страной с рыночной экономикой и допустили как равноправного партнера на международный рынок, провозгласила в своей Конституции 1993 года принцип защиты частной собственности и свободы предпринимательства (ст. 8, 34, 35, 36). Однако, главным субъектом в экономических отношениях страны продолжает оставаться государство, его органы и его чиновники. Предприниматели оказываются на деле зависимыми от них и приобретают характер номенклатурных предпринимателей. Всем этим субъектам не нужна свобода предпринимательства. Государственные чиновники поддерживают отношения так называемой условной частной собственности и условной свободы предпринимательства, при которой нормы закона действуют только тогда, когда на то есть их согласие. Такой порядок правовых отношений свойственен не для западной, а для восточной традиции права<sup>37</sup>. Условность законодательных норм обеспечивается следующим образом: государственный аппарат принимает огромное количество норм, регулирующих предпринимательскую деятельность, но, как правило, позволяет их нарушать тем, кто находится под его опекой. Те, кто действует на рынке без согласия бюрократии «приговариваются жить по закону». За общепринятые нарушения норм законов они привлекаются к юридической ответственности. Хорошим примером такой правовой политики является дело ЮКОСа<sup>38</sup>. В последнее время, под предлогом реализации интересов народа и борьбы с олигархами, роль государства (его чиновников) и публично-правового регулирования в экономической сфере жизни общества возрастает, ограничивая свободу предпринимательства и неприкосновенность частной собственности.

Конституция РФ 1993 года заимствовала из западной традиции права принцип демократии<sup>39</sup>. Однако, как показывает политико-правовая жизнь, большинство населения страны не желает брать на себя роль граждан, участвовать в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ), использовать под свою ответственность иные политические права и свободы (ст. 29-31 Конституции РФ), предпочитая оставаться подданными и вручать свою судьбу главе государства. Восточные традиции невмешательства в дела государства, монархического правления, единоначалия и авторитарного режима оказываются сильнее норм Конституции. К тому же они активно поддерживаются должностными лицами государственного аппарата, которые, кроме того, действуют на основе политических доктрин, исходящих от главы государства и административных прецедентов, оформляемых как поощряемые образцы поведения. В результате, Конституция РФ декларирует разделение властей (ст. 10), а на деле, органы составляющие исполнительную, законодательную и судебную власть по привычке подчиняются главе государства и его администрации, отказываясь от декларируемой самостоятельности. После декабрьских выборов 2003 года Федеральное Собрание и Правительство превратились в органы единственной реальной ветви власти – президентской. Это случилось в результате того, что место политических партий и общественных объединений оказалось занято партеобразным объединением чиновников и огосударствленными общественными объединениями (партиями-подсадками), созданными администрацией Президента. Эти организации имитируют наличие гражданского общества в стране и служат, как говорил В.И. Ленин, «приводными ремнями», с помощью которых государство управляет населением страны. Государственному аппарату удалось успешно устранить действие ст. 29 Конституции РФ, провозглашающей свободу средств массовой информации. Если в западной правовой системе действует принцип господства права, то в России «кадры решают все». На руководящие должности были расставлены люди, готовые беспрекословно выполнять требования государственной бюрократии. Непокорные журналисты были уволены с работы. Таким образом, основные информационные каналы превратились в орудия государственной пропагандистской машины, оправдывающей недемократические порядки,

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

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

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

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

<sup>39</sup> Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: НОРМА, 1996. С. 112.

сложившиеся в обществе. Вместо гражданского правосознания людям навязываются идеи патернализма и вождизма. Население убеждают в необходимости предоставить самые широкие полномочия главе государства и его аппарату во имя рванша и восстановления великой России (фактически Российской империи). Этагистские ценности вытесняют идеалы гуманизма, провозглашаемые в Конституции РФ (ст. 2, 18). Главной задачей Правительства объявляется не рост благосостояния населения, а удвоение ВВП, которое традиционно в российской истории достигалось за счет увеличения выпуска военной продукции.

Конституция РФ 1993 года объявляет Россию правовым государством (ст. 1). Но слабые институты гражданского общества способны только констатировать, что государственный аппарат по-прежнему руководствуется принципом произвола<sup>40</sup>, наиболее полно реализующимся в условиях восточных деспотий. Полномочия главы государства не ясно прописаны в Конституции РФ 1993 года, а отдельного закона о Президенте РФ нет. У главы государства появляются все новые и новые якоры скрытые в Конституции полномочия. Принцип «разрешено только то, что прямо предусмотрено законом» не действует. Свобода усмотрения других органов власти и должностных лиц также обеспечена неясностью правовых требований, нейтрализацией механизма разделения властей, слабой ответственностью должностных лиц перед обществом, готовностью людей покорно сносить посягательства на их права. Закон не может господствовать над бюрократией, поскольку она (а не публичные политики, представляющие общество) сама является его творцом и приспособливает его для удобства осуществления своей власти.

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

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

Россия уже сделала две попытки избавиться от своих правовых традиций и на деле (а не только внешне) стать страной с западной романо-германской правовой системой. Первая попытка относится к началу XX века. Она заканчивается Октябрьской революцией 1917 года. Вторая попытка имела место в 90-е годы XX века. Как и следовало ожидать, она не могла быть абсолютно успешной. Глубочайшие правовые традиции страны не могут быть выкорчеваны в рамках небольшого промежутка времени. Всякая правовая реформа сменяется контрреформой, опирающейся на рост консервативного правового сознания. Президент РФ открыто заявляет, что он намерен руководствоваться в первую очередь, не западными правовыми ценностями, а российскими традициями<sup>41</sup>.

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

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

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

**4. Роль публичного права в административных правовых системах // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: Материалы международной научно-теоретической конференции. С. Петербург, 2-3 декабря 2005 г. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 81-86.**

С. 81

Классификация правовых систем по их социальной направленности требует выделения наряду с системами, обеспечивающими интересы разного рода частных собственников, административной системы, закрепляющей интересы обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат государства (администрации). Административные правовые системы типичны для большинства стран Востока, для стран, строивших «социализм».

Никогда, даже в странах с восточными деспотиями, администрация не заявляла, что создаваемая и поддерживаемая ею правовая система служит общности управленцев. Вплоть до XX века официальная правовая идеология доказывала, что глава государства, его администрация являются всего лишь заместителями Бога на земле и верно служат ему. В свою очередь Бог заботится о всех людях (выражает публичный интерес). Начиная с XX века, администрация разных государств, начинает принимать законы и реализовать их от имени народа. В том и другом случае администрация доказывает, что она не имеет личных интересов и действует на пользу всего общества (для спасения души или счастья народа). Для сохранения своей власти она развивает преимущественно те элементы правовой системы, которые получили название публичных. Обособленность администрации от общества

С. 82

позволяет ей легко подменять действительно общие интересы своими групповыми или даже частными интересами, превращать публичное право в частно-бюрократическое. Конечно, в какой-то степени через публичное право административных систем реализуются интересы общества. Но они всегда стоят на втором месте после интересов самой администрации. Иногда интересы общества частично совпадают с интересами администрации. Например, правовая защита государственной безопасности обеспечивает защиту страны от агрессора и сохраняет власть администрации над определенной территорией. Еще К. Маркс отмечал, что бюрократия умело выдает собственный интерес за государственный и считает, что ей лучше известны нужды общества, чем самим членам общества<sup>42</sup>.

Частное право в административных правовых системах имеет второстепенное значение, как уступка отдельным группам населения или как вынужденное средство развития экономики страны, которая чахнет в рамках публичного права, поддерживаемого управленцами.

В частнособственнических правовых системах частное право имеет преимущественное развитие. Публичное право вместе с государственной администрацией имеют прикладное значение. Они существуют как инструменты для реализации интересов частных собственников, которые одновременно представляют все общество и обеспечивают его выживание. Частный собственник, будь то рабовладелец, феодал или буржуа, занимает свое высокое социальное положение в обществе благодаря своему праву на имущественные блага и пытается оградить себя от произвольного вмешательства со стороны государства, его аппарата через развитие частного права.

Чем больше власти над обществом получает администрация, тем шире становится предмет регулирования публичного права и тем уже предмет регулирования частного права. Администрация навязывает административный метод правового регулирования во все сферы общественной жизни. Инициатива частных лиц подавляется с помощью замены диспозитивных норм императивными. Принцип равенства повсеместно заменяется в правовом регулировании принципом власти и подчинения (иерархии). Доминирующими средствами правового регулирования становятся обязанности и запреты. Дееспособность человека ограничивается. Он попадает под опеку государства. По этим показателям можно оценивать степень административизации правовых систем конкретных стран.

Согласно материалистической теории основой господства в обществе любой социальной группы являются экономические отношения,

С. 83

отношения собственности. Зарождение и укрепление западных традиций права связано в первую очередь с развитием гражданского права. Экономическое господство управленцев, составляющих

---

<sup>42</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 199-201.



государственный аппарат, связано, наоборот, с развитием норм права, которые сегодня получили название хозяйственного права. Экономическая сила управленцев зависит от объемов государственной собственности на общественные блага. Они превращают государство в главный субъект экономических отношений общества, который соединяет в себе функции собственника, предпринимателя и регулировщика отношений с частными лицами и частных лиц между собой. Права частных собственников ограничиваются, рыночные отношения заменяют государственным регулированием, отдельные имущественные ценности исключаются (полностью или частично) из оборота частных лиц (земля, объекты, на которые распространяется государственная монополия).

Власть администрации реализуется посредством норм административного права, которое теснит гражданское право в сфере имущественных отношений. Предприниматель каждый свой шаг должен согласовать через систему правоприменения с администрацией: получить разрешение на предпринимательскую деятельность, лицензию на конкретный вид деятельности, квоту на производство товара, сертификацию на свой товар и услугу. Государство может регулировать цены на товары. Частный предприниматель попадает под жесткий административный контроль. При этом правовые требования часто не ясны и дают чиновнику широкие дискретные полномочия. Все это оправдывает существование значительной группы управленцев, обеспечивает им высокий социальный статус, а в условиях бесконтрольности позволяет получать так называемую незаконную ренту в виде взяток.

Максимальная административизация правовой системы и развитие публичного права имело место в ряде стран Древнего Востока и в СССР. Признаками этого является правовой запрет частной собственности, закрепление государственной собственности на средства производства, запрет частного предпринимательства под угрозой уголовной ответственности, введение планового хозяйства. В.И. Ленин писал: «Мы ничего “частного” не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»<sup>43</sup>. Личный интерес в советской правовой идеологии рассматривался как враждебный строю мелкобуржуазный интерес. Право не только не защищало этот интерес, но и рассматривала его как главную причину правонарушения («пережиток капитализма»).

С. 84

В частнособственнических системах трудовое право является договорным правом, регулирующим отношения между частным работодателем и работником. В административных правовых системах трудовое право носит откровенно публичный характер. При доминировании государственной собственности оно закрепляет отношения власти и подчинения между работодателем, представляющим государство и работником, который обязан работать на государство (ст. 60 Конституции СССР 1977 г.). За уклонение от труда на государство вводится уголовное наказание. Одновременно, государство берет работника под свою опеку. Подавляя инициативу человека, администрация поддерживает низкий уровень жизни населения, ставит его в условия, когда оно нуждается в опеке со стороны государства. Под предлогом защиты неимущей части населения государство создает систему перераспределения общественных благ. С помощью норм налогового, хозяйственного, трудового права произведенный в обществе продукт изымается у населения. С помощью норм социального права государство распределяет изъятое среди него. Данная система кормит огромный государственный аппарат и обеспечивает ему имидж благодетеля народа. Публичное регулирование имущественных отношений направлено на уравнилельное распределение общественного продукта. Оно не стимулирует, а подчас, подавляет экономическую инициативу<sup>44</sup> и обеспечивает всеобщую нищету.

Так называемая «публицизация»<sup>44</sup> права административных правовых систем имеет место не только при регулировании имущественных отношений. Государство перекрывает каналы участия частных лиц в политической жизни страны. Оно позволяет существовать только тем объединениям людей, которые поддерживают администрацию. Это достигается за счет зарегулированности политических отношений, пресечения частной инициативы (запрет свободы объединения частных лиц в союзы и запрет самостоятельной защиты ими своих частных прав). Административная правовая система не допускает появления не государственного сектора в политической системе. Частные лица со своими интересами не могут проникнуть в государственные органы (запрет выборов органов власти или контроль за ними со стороны администрации). Здесь не образуется слоя политиков. Весь государственный аппарат составляется из профессиональных управленцев, которые выслуживают свои должности или получают их по наследству.

В информационной сфере с помощью норм публичного права администрация навязывает обществу нужную ей идеологию, запрещает свободу слова и печати, вводит цензуру под предлогом защиты общественной

С. 85

---

<sup>43</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

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

нравственности, информационной безопасности или во имя великих общественных целей (создания царства Божия или социализма). Критика администрации (поддерживаемого ею строя) рассматривается как тяжкое уголовно наказуемое деяние. Производство и распространение информации из частного дела превращается в публичное (огосударствление СМИ).

Частные собственники заинтересованы в надежном обеспечении личных прав человека. Идеология индивидуализма лежит в основе правосознания в западных частнособственнических правовых системах. Управленцы административных систем, претендующие представлять интересы общества, выступают за ограничение личных прав под предлогом обеспечения коллективных прав.

Частные собственники в состоянии защитить свои права с помощью средств частного расследования правонарушений, частного обвинения и независимого суда. Уголовное и уголовно-процессуальное право в частнособственнических правовых системах имеют черты частного права. В административных правовых системах управленцы выступают за монополию государства на расследование уголовных дел и стараются превратить суд в мощный орган репрессий, зависимый от исполнительной власти или полностью слитый с ней<sup>45</sup>.

Современная российская правовая система является полем борьбы между двумя активными социальными общностями: администрацией и частными собственниками. Первые поддерживают тенденцию к публицизации правовой системы. Вторые заинтересованы в дальнейшем развитии частно-правовых начал и приспособлению публичного права под свои интересы. Реформы 90-х годов XX века характеризовались бурным развитием частного права. С начала XXI века развитие правовой системы пошло вспять.

Действуя в течение длительного времени, административная правовая система с господством в ней публичного права, приучает население страны к положению «опекаемого ребенка». На основе идей этатизма формируется определенная административная правовая культура. Большинство людей становятся пассивны, не способны защитить себя и не могут выжить без помощи государства. В частной инициативе отдельных лиц такие люди видят угрозу своему существованию. Масса такого населения требует от государства подавить частных собственников с помощью норм публичного права. Именно эти настроения определяют сегодня развитие правовой системы России.

По исследованиям историков можно сделать вывод о цикличности усиления частных и публичных начал в праве в отдельных странах

С. 86

Востока<sup>46</sup>. Анализ динамики развития российской правовой системы доказывает, что цикл усиления частного права в ней закончился и начался цикл возврата к доминированию публичного права, за которым стоят интересы консолидированной администрации.

Очевидно, что усиление публичных начал в праве наблюдается во всех странах Запада, имеющих частнособственнические правовые системы. Это вызывало беспокойство у многих известных исследователей западного общества (М. Вебер, Ф.А. Хайэк). Но надо иметь в виду, что там администрация полностью находится под контролем политиков, которые представляют интересы разных групп гражданского общества<sup>47</sup> и превращение публичного права в бюрократическое трудно достижимо. В России гражданское общество только формируется и пока оно слабое, публичный интерес, в первую очередь, будет реализоваться через усиление частного права и ограничение действия публичного права.

---

<sup>45</sup> Денисов С.А. Развитие частнопровых начал в уголовном процессе // Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века (Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, 13-14 мая 2002 г.). Екатеринбург. 2002. С. 26-31.

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

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

**5. Денисов С.А. Роль материального и процессуального права в частнособственнических (гражданских) и административных правовых системах // Научный вестник Омской академии МВД России. 2008. № 1. С. 30 – 33.**

С. 30

На протяжении многих лет автор данной статьи изучает специфику так называемых административных правовых систем, которые отличаются по своим социальным свойствам. Они выражают интересы класса управленцев, составляющих государственный аппарат<sup>48</sup>. Противоположностью им являются частнособственнические правовые системы, нацеленные на реализацию интересов класса предпринимателей, которые образуют ядро гражданского общества. В связи с этим данные системы можно назвать гражданскими.

Административная правовая система возникает в обществе административного типа<sup>49</sup>, где господствующее положение занимает класс управленцев, подавляющий гражданское общество. Его господство обеспечивает государственная собственность на средства производства, распределительный (редистрибутивный) тип экономики, не демократический характер государства (административное или бюрократическое государство)<sup>50</sup>, распространение в обществе административной идеологии, оправдывающей господство управленцев, неспособность населения выживать без государства-опекуна.

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

Конечно, эти две правовые системы являются научными моделями и можно говорить лишь о том, какие признаки этих идеальных систем существуют в той или иной стране. В наибольшей степени модель административной правовой системы реализовалась в странах Азии. Для России так же в основном были присущи черты этой модели правовой системы<sup>51</sup>. Одной из ее разновидностей является так называемая социалистическая правовая система. Частнособственническая система в наиболее развитой форме представлена в государствах Европы и Северной Америки. Сегодня, вместе с развитием капитализма она распространяется по всему миру.

Административная правовая система отличается от частнособственнической по всем основным показателям: доминированию публичного права над частным, гипертрофированию административного права и слабости развития гражданского права, отсутствием или имитацией конституционализма, главнейшей ролью государства и его должностных лиц и второстепенностью роли человека, применением административного метода регулирования общественных отношений, господством этицизма в правосознании, отсутствием участия населения в правотворчестве и т.д. Отличается административная правовая система и ролью в ней материального и процессуального права. Последнее в данной статье понимается широко, как система норм, регулирующих процедуру правоприменительной деятельности властных органов<sup>52</sup>.

1. Управленцы в административных обществах обособлены от общества, могут пренебрегать его интересами, нацелены, в первую очередь, на реализацию собственных групповых и личных интересов. Нормы процессуального права ограничивают

с. 31

свободу их действий, а потому, либо вообще не принимаются, либо имеют очень ограниченное значение. Здесь доминируют материальные нормы, которые закрепляют полномочия управленцев, властных органов, а порядок реализации этих полномочий они определяют сами. Государства административного типа не могут быть правовыми.

Перед гражданским обществом в частнособственнических системах стоит задача превратить государственную бюрократию в свой послушный инструмент. Право играет в этом случае ключевую роль. Оно ставит деятельность управленцев в строгие правовые рамки. Процессуальное регулирование деятельности бюрократии позволяет реализовать модель веберовской идеальной бюрократии. Процедурные нормы, подчас, начинают играть более важную роль, чем нормы материального права. Например, если полицейский применил

<sup>48</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005.

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

<sup>50</sup> Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3 – 24.

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

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

оружие и лишил жизни человека, суд берет во внимание, прежде всего то, была ли соблюдена должная правовая процедура, были ли у полицейского основания для применения оружия<sup>53</sup>.

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

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

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

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

4. В административном обществе все нацелено на то, чтобы **обеспечить наивысшую управляемость обществом** со стороны административного государства, его органов и должностных лиц. Для быстрого расследования преступлений создается упрощенный уголовный процесс. Примером являются процессуальные нормы, принятые в 30-е гг. XX в. в СССР. Для более быстрого получения признаний от еретиков святая инквизиция в Средние века стала активно применять пытки. Сначала это поручалось светским властям, а потом этим не стали гнушаться сами святые отцы<sup>55</sup>. Г. Геринг в своей речи 3 марта 1933 г. заявил: «...Я не буду ограничивать себя в принимаемых мной мерах никакими юридическими соображениями...Моим долгом не является правосудие. Мне надлежит лишь уничтожить и искоренять...»<sup>56</sup>.

Пренебрежение процессуальными нормами в административном обществе часто оправдывается высокими целями и задачами, которые ставятся перед должностными лицами в материальных нормах: борьба за чистоту христианской веры, за коммунизм. Судья-инквизитор выполнял святую миссию: охранял веру и карал оскорбления нанесенные ересью Богу. Он «был больше чем судья; он

был духовник, боровшийся за спасение душ, влекомых заблуждением в вечную гибель». Ради этой великой миссии он не стеснялся в выборе средств<sup>57</sup>.

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

Наивысший произвол в осуществлении государственной власти характерен для систем, где выдвигается харизматический лидер, которому население вверяет свою судьбу. Такой лидер при

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

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

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

<sup>56</sup> Бурж. 32узное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 271-272.

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

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

достижении поставленных великих целей пренебрегает всеми процедурными нормами, ограничивающими произвол. Лучшим примером является нацистская Германия. Широкие полномочия главы государства в нацистской Германии обеспечивались за счет отсутствия достаточно полного и четкого регламентирования его деятельности в законодательстве. Бюрократическая элита стремилась не связывать себе руки точной регламентацией положения главы государства, чтобы иметь возможность использовать его как весьма эффективное орудие ни чем не ограниченного произвола<sup>59</sup>. Закон, принятый рейхстагом 26 апреля 1942 г. признавал за фюрером все верховные права. Он объявлял его не связанным какими-либо законоположениями, не ограничивал ни сферу, ни средства его деятельности, закрепляя полнейшую свободу его усмотрения.

5. На определенном этапе развития административного общества управленцы уже не могут открыто творить произвол. Они вынуждены **формально признать ценность** процессуальных норм, устанавливающих рамки действия органов власти и должностных лиц. Но реальная власть в руках управленцев, отсутствие гражданского общества, способного контролировать их деятельность приводит к тому, что нормы формально провозглашенного права не действуют. Параллельно им существуют нормы реально действующего права, источником которого являются сложившиеся в органах власти обычаи, административные прецеденты<sup>60</sup>. Это реальное право может нейтрализовать действие формального.

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

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

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

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

Для того, чтобы процедуры деятельности государственных служащих и органов власти выражали интересы управленцев, их принятие осуществляется не парламентом, а самими ведомствами через подзаконные акты<sup>61</sup>, часто недоступные для населения или прямо засекреченные. Например, сегодня стало известно, что пытки в отношении некоторых категорий подозреваемых в СССР в 30-е гг. XX в. были разрешены секретным актом высших партийных органов.

7. Как отмечено выше, в административном обществе существует распределительная экономики при которой государство следит, чтобы не появилось слишком много богатых или вообще не допускает

---

<sup>59</sup> Там же. С. 321.

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

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

их появления (кроме высших чиновников). Здесь государство концентрирует в своих руках все общественные блага, является всемогущим, а все население малоимущим и нуждающимся в государственной опеке, в том числе при защите своих прав. Такому положению населения больше всего соответствует **инквизиционный судебный процесс**, где судья, как заботливый отец занимается сбором доказательств и поиском истины. Во имя этого можно легко пренебречь установленным процессуальным порядком. Функции судьи с успехом могут взять на себя административные органы, прокуратура, которые вообще не связаны строгими процедурными нормами.

### С. 33

Инквизиционная система следствия и суда была необходима для защиты прав человека (лучше сказать подданного) в СССР, где неимущее и юридически неграмотное население не могло самостоятельно защищать свои права. Прокуратура совмещала в себе функции обвинения и функции судьи, выдавая санкции на обыск, арест обвиняемого. Без общего надзора прокуратуры население страны лишилось бы всякой защиты своих прав. Большое количество жалоб направлялась людьми не в суд, а в государственные и партийные органы, которые фактически исполняли административные функции. Такая система выгодна самим управленцам, так как делает их истинными хозяевами в обществе, от воли которых зависят судьбы людей.

В частнособственнических системах человек не только свободен, но и сам должен заботиться о защите своих прав. Поэтому для этой правовой системы более типичен состязательный судебный процесс, где суд исполняет функцию арбитра или даже конферансье<sup>62</sup>. Конечно, такая система более дорогая и защищает в первую очередь интересы имущих граждан. Она не находит поддержки среди массы бедного населения, не способного оплатить услуги адвоката.

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

8. Процессуальные нормы в административном обществе могут использоваться управленцами как инструмент нейтрализации норм материального права, закрепляющих права и свободы населения, обязанности должностных лиц<sup>63</sup>. Например, усложнение процедур правоприменения, обеспечивающее волокиту, большие затраты материальных благ, нравственные переживания отбивают у населения желание обращаться в государственные органы. Чрезвычайно сложная процедура реализации нормы материального права может сделать ее на деле не реализуемой. В литературе отмечается, что сегодня в России фактически невозможно провести общероссийский референдум, если на это не будет согласия правящей группы в силу того, что процедура его инициации чрезвычайно затруднена. А.В. Мазуров пишет, что установленный в Конституции РФ порядок отрешения Президента от должности «практически нереализуем»<sup>64</sup>.

Иногда материальная норма права не может быть реализована при отсутствие процессуальных норм. Например, ст. 58 Конституции СССР 1977 г. провозгласила право граждан обжаловать действия должностных лиц государственных и общественных органов в суд. Но Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» был принят только 2 ноября 1989 года.

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

---

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

<sup>63</sup> Денисов С.А. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права // Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции. Вып. 1. М.: ГГУ. 2003. С. 71-74.

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

**6. Денисов С.А. Идеологическая функция права административной правовой системы // Современные проблемы истории и теории государства и права. Материалы международного научно-теоретического семинара. Иваново 28 – 29 сентября 2007 г. Иваново: Ивановский государственный университет, 2007. С. 52 – 71.**

С. 52

Административной автор называет правовую систему, обслуживающую интересы обособленных от общества управленцев, из которых состоит государственный аппарат<sup>65</sup>. Эта правовая система возникает в административном обществе<sup>66</sup>, где обособленные от него управленцы являются экономически и политически господствующим классом. Экономическая власть управленцев достигается за счет государственной собственности на основные средства производства и бесконтрольного распоряжения общественными богатствами, находящимися в руках государственного аппарата. Политическое господство управленцев обеспечивается не демократическим характером административного государства<sup>67</sup>, безответственного перед обществом. Власть бюрократии в духовной сфере заключается в том, что только она обладает средствами производства духовной жизни и навязывает свою идеологию в качестве всеобщей. Право в этом обществе создает условия для монополизации государственным аппаратом производства идеологии и ее распространения в обществе.

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

С. 53

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

Автор является сторонником социологической концепции права, которая позволяет увидеть всестороннюю деятельность государства по нормативному регулированию общественных отношений. Право не сводится к законодательству, а включает в себя всю систему норм, исходящих от государства и обеспеченных его силой. Источниками права являются не только писанные нормативные акты, но и санкционированные государством обычаи, прецеденты, политические и религиозные доктрины, правосознание государственных чиновников. В частности в социалистических обществах в XX в. решающую роль в регулировании деятельности государства духовной сферой жизни имели партийные нормы. Именно в них устанавливались цели, задачи, методы воспитания масс. Обязательный характер для коммунистической бюрократии в СССР имели Программа КПСС<sup>68</sup>, решения высших органов власти КПСС по идеологии<sup>69</sup>. В Древние и Средние века нормы права объединялись с религиозными нормами. В регулировании отношений между административным государством и административным обществом всегда большое значение имели обычаи, санкционированные государством, его органами и чиновниками. Особенно это характерно для Древнего мира и Средневековья, но имеет место и на современном этапе. В частности, отказ общества от участия в политической жизни страны, наделение правителя чрезвычайными широкими полномочиями является стойкой традицией всех административных обществ, которую не могут отменить писанные конституции, декларирующие демократию и республику. Нормы права могут объединяться с моралью. Например, в Китае и Северной Корее сильны нормы нравственного учения Конфуция, поддерживаемые

С. 54

государством. В СССР членам общества навязывался моральный кодекс строителя коммунизма. В административных обществах велика роль правителя. Обычно каждое его требование имеет силу закона. В СССР требования правителя выражалось в его речах по разному поводу, которые доводились до населения. Все работники «идеологического фронта», ученые, преподаватели, учителя, должны были руководствоваться доктринами, высказанными генеральным секретарем ЦК КПСС. Любая статья в научном журнале, диссертация начиналась с доказательства автора того, что она написана в соответствие с указаниями последнего правителя и требованиями основателя государства В.И. Ленина<sup>70</sup>.

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

---

<sup>65</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005. С. 440 – 543.

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

<sup>67</sup> Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3 – 24.

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

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

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

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

Рекордсменами в нормативном регулировании духовной жизни общества являются теократические и заидеологизированные

С. 55

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

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

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

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

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

С. 56

правовая наука доказывала, что **любой закон имеет идеологическую нагрузку**<sup>71</sup>.

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

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

#### **1. Прямое навязывание обществу административного сознания**

Для административного общества характерно господство навязываемой государством официальной веры или идеологии, содержащей в себе оправдание власти обособленных управленческих групп. В Древнем мире и в Средние века нормы право предписывали населению быть верными определенной религии. За отступление от веры, богоульство предусматривались самые тяжкие уголовные наказания. “Будет кто иноверцы, какая ни буди вера, или и русской человек, возложит хулу на господа бога и спаса нашего Иисуса Христа, или на рождшую его пречистую владычицу нашу богородицу и приснодеву Марию, или на честный крест, или на святых его угодников ... и того богохулника обличив, казнити, жечь” — записано в ст. 1 гл. 2 Соборного Уложения 1649 года<sup>72</sup>.

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

С. 57

и другие законы и установления должны быть основаны на исламских нормах»<sup>73</sup>.

Советское право откровенно закрепляло непогрешимость **идеологии правящей коммунистической партии**<sup>74</sup> (ст. 6 Конституции СССР 1977 г.). От людей требовалось быть преданными делу коммунизма<sup>75</sup>. Инакомыслие так же преследовалось в уголовном порядке. В сталинский период критика партийной линии рассматривалось как тяжкое государственное контрреволюционное преступление, предусматриваемое универсальной ст. 58 УК РСФСР 1926 г. и каралось, как правило, смертной казнью. После смерти Сталина законодательство Советского государства стало более мягким. За критику существующего строя и вождей партии и государства, в соответствии со ст. 70 УК РСФСР 1960 г. (Антисоветская агитация и пропаганда) предусматривалось только до 10 лет лишения свободы<sup>76</sup>.

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

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

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

<sup>74</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

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

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



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

С. 58

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

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

Управленцы тоталитарных государств ставили перед собой грандиозные цели: создать совершенно **нового человека**, который был бы не только **покорен** их воле, но, одновременно, проявлял бурную **активность** в достижении поставленных ему целей. В СССР нормы партийных актов ставили перед органами государственной пропаганды цели формирования “нового человека с коммунистическими чертами характера, привычками и моралью”, не имеющего пережитков капитализма. Они должны были воспитывать активных и стойких борцов за коммунизм, которые непоколебимо верили бы в дело партии<sup>78</sup>. Перед партократией открыто ставилась задача активно и целенаправленно формировать интересы и потребности человека<sup>79</sup>.

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

С. 59

дисциплины. Уклонение от общественно полезного труда несовместимо с принципами социалистического общежития”<sup>80</sup>. Партийные нормы объявляли стремление людей улучшить свое благосостояние проявлением мелкобуржуазной психологии, потребительства, рвачества. От государственной бюрократии требовали искоренять такие настроения у членов общества.

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

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

С. 60

распространенным приемом в борьбе с независимой прессой является обвинение ее в клевете или оскорблениях должностных лиц. Этот прием использовался в Пруссии XIX в.<sup>82</sup> На это сразу были сориентированы органы репрессий большевиков. Один из документов большевистской политической полиции 1918 г. гласит: «ВЧК призывает всех товарищей удвоить внимание, чутко прислушиваться ко всему и задерживать всякого, кто осмелится поносить действия Советской власти»<sup>83</sup>.

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

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

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

<sup>79</sup> Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. С. 63.

<sup>80</sup> Конституция (Основной закон) СССР. М., 1988.

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

<sup>82</sup> Меринг Ф. В борьбе с классовой юстицией. М.Л.: Государственное издательство, 1929. С. 11.

<sup>83</sup> Известия ВЦИК № 206 (470), 22 сентября 1918 г.

политически неправильным, сомнительным. Один из романов Ж. Амаду был издан в СССР в 1948 г. Из книги в 400 страниц он превратился в повесть в 100 страниц<sup>84</sup>.

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

с. 61

огосударствление все средств информационной сферы общества. Государство отняло у частных лиц типографии, издательства, редакции газет и журналов, библиотеки, театры<sup>85</sup>, фото и кинопромышленность<sup>86</sup>.

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

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

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

С. 62

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

Нормы, подробно регулирующие деятельность государственных органов и учреждений по осуществлению государственной пропаганды обычно не становятся достоянием гласности. Часто они помещаются в секретных приказах нормативного характера, которые доводятся только до государственных чиновников. Они могут прямо противоречить конституции и законам, но выполнение их поддержано всей силой бюрократической машины государства. Например, глава администрации Президента Украины рассылал перед парламентскими выборами шеф-редакторам новостей основных газет и продюсерам телевизионных каналов циркуляры, содержащие указания как реагировать на события недели, как их освещать или игнорировать. Несогласных пугали будущими проблемами с лицензиями, налоговыми проверками, а то и угрожали банкротством<sup>87</sup>.

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

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

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

С. 63

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

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

Законодательство административного государства направлено на запрет создания и деятельности организаций, которые могут распространять не выгодные бюрократии идеи. В Германии эту роль играл Закон о союзах Германской империи от 13 июля 1854 г. Параграф 1 этого Закона устанавливал, что в государствах Союза должна допускаться деятельность только таких союзов, в отношении которых документально засвидетельствовано, что их цели соответствуют союзному и местному

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

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

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

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

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

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

<sup>90</sup> СУ РСФСР. 1918. № 66. Ст. 728.

законодательству и не представляют опасности публичному порядку и безопасности<sup>91</sup>. В современной России в 2006 г. были приняты поправки к законам об общественных объединениях и некоммерческих организациях, которые направлены на вытеснение

С. 64

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

Поддержание единомыслия в стране способствует введению однопартийной системы. В СССР действовали не писанные нормы, запрещавшие создания каких-либо партий. Коммунистическая партия была превращена в часть государственного аппарата. Это закрепляла ст. 6 Конституции СССР 1977 г. Для недопущения инакомыслия в этой квазипартии, нормы ее внутренней жизни устранили всякие демократические свободы для ее членов<sup>93</sup>. В нацистской Германии был принят закон «Об обеспечении единства партии и государства»<sup>94</sup>. Российское руководство вынуждено считаться с требованием Конституции РФ о многопартийности. Поэтому оно создало одну квазипартию, объединяющую бюрократию страны и несколько партий-подсадок. Изменения ФЗ «О политических партиях», произведенные за последние 6 лет<sup>95</sup> направлены на устранение с политической арены оппозиционных партий.

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

С. 65

католический священник мог только с позволения гражданских властей, к тому же упразднилась власть иностранных церковных инстанций, а в 1875-1876 гг. в Германии был введен гражданский брак. Прусское правительство запретило орден иезуитов<sup>96</sup>.

Административное государство приобретает колоссальные возможности воздействия на общественное сознание путем соединения светской и духовной власти. Это возможно в теократическом государстве, которое существует, например, в современном Иране<sup>97</sup>. Конституционное право обеспечивает контроль клерикальных структур над республиканскими органами государственной власти. «А это, в свою очередь, обеспечивало, особенно в первое десятилетие существования режима, преобладание в государственном аппарате духовенства»<sup>98</sup>.

В царской России, наоборот, церковь фактически была превращена в один из департаментов правительства. Это произошло после издания указа о ликвидации должности патриарха Русской православной церкви и подчинения ее хозяйственной деятельности Монастырскому приказу<sup>99</sup>. Сегодня, для того чтобы использовать церковь в своих идеологических целях, руководство страны предоставляет этой организации различные законодательные льготы: налоговые, таможенные, административные<sup>100</sup>. ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>101</sup> фактически ставит Русскую православную церковь в привилегированное положение, по сравнению с новыми религиозными общинами, особенно управляемыми из-за рубежа. В ряде регионов в школах введен учебный курс «Основы православной культуры»<sup>102</sup>.

С. 66

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

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

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

Часто текст норм конституции сформулирован не в виде требования какого-то поведения, а в виде утверждения наличия какого-то ложного состояния, которого, якобы, достигло административное общество или государство. Тексты советских конституций утверждали, что СССР является государством рабочих и крестьян, что вся власть в стране принадлежит

<sup>91</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 166.

<sup>92</sup> СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

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

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

<sup>95</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093. ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 52, ст. 5272.

<sup>96</sup> Книга государя: Антология. СПб.: Амфора. ТИД Амфора, 2004. С. 428.

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

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

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

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

<sup>101</sup> Российская газета. 1997. 1 октября.

<sup>102</sup> Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 69.

народу. В.И. Ленин прямо указывал, что Конституция РСФСР 1918 года ценна тем, что отражает определенные идеалы<sup>103</sup>. Советские правоведы точно определяли ее как “знамя борьбы”<sup>104</sup>. Эту же традицию воспроизводит Конституция РФ 1993 г., утверждающая, что Россия есть демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1).

С. 67

Право советского периода создавало целые политические институты, направленные на прикрытие власти бюрократии. Советские конституции утверждали, что вся власть в стране принадлежит Советам. Законы устанавливали требования формировать эти Советы из рабочих и крестьян. Но все это делалось лишь для того, чтобы создать демократическую ширму для власти коммунистической бюрократии, составляющей аппарат квазипартийного объединения коммунистов. Нацисты так же не ликвидировали свой парламент, предусмотренный Веймарской Конституцией 1919 г. «Не будучи упразднен полностью, парламент выродился в жалкий, не имеющий реального политического веса декорум» – писали о нем советские исследователи<sup>105</sup>.

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

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

С. 68

продолжающейся гражданской войны, диктатор Испании Франко издал Хартию труда, которая стала актом пропаганды, нацеленным на привлечение на его сторону работников и работодателей<sup>106</sup>.

Конституции, манифесты или законы подчас специально принимаются для того, чтобы умиротворить население. После подавления бунтов они либо отменяются, либо на них просто не обращают внимание. II Всероссийский съезд Советов Рабочих, солдатских и Крестьянских Депутатов а своим Декрете восстановил полную свободу агитации на фронте и отменил смертную казнь<sup>107</sup>. Декрет от 16 декабря 1917 года ввел выборность лиц командного состава в армии<sup>108</sup>. Все эти меры имели временный характер. Как только новая бюрократия закрепилась у власти смертная казнь, единоначалие, иерархия и жесткая дисциплина, подавление свободы слова были восстановлены не только в армии, но и во всем обществе.

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

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

С. 69

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

Иногда административные государства заботятся о создании своего позитивного имиджа не столько перед своим населением, сколько перед международной общественностью. Например, большевики не могли прямо провозгласить цель искоренения религиозных воззрений в стране. Поэтому, в ст. 13 Конституции РСФСР 1918 г. была провозглашена свобода религиозной пропаганды, хотя репрессивные органы в это время уже приступили к казням священников за «контрреволюционную» пропаганду, закрывали монастыри и конфисковали церковное имущество<sup>110</sup>. Реймон А. предполагает, что принятие Конституции СССР 1936 года было нацелено на то, чтобы показать Западу, что СССР отличается от государств, где приходили к власти национал-социалисты. «Одной из причин того, что понадобилась новая Конституция, могло стать желание продемонстрировать мировой общественности: по духу советский режим приближается к западным конституционным режимам, он диаметрально противоположен фашистской тирании или национал-социализму»<sup>111</sup>.

Законы могут выставлять в выгодном свете деятельность административного государства, умалчивая о тех его свойствах, которые негативно сказываются на развитии общества. Конституция РСФСР 1918 г. провозглашала

<sup>103</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 534.

<sup>104</sup> Теория государства и права. М., 1980. С. 148.

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

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

<sup>107</sup> СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 4.

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

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

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

<sup>111</sup> Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 201.

устранение эксплуатации человека человеком (ст. 9), но умалчивала о том, что на деле, страна перешла от буржуазных форм эксплуатации к государственно-феодалным, основанным на насилии. Общим эксплуататором населения стало государство. Лозунг «Не трудящийся, да не ест!» (ст. 18 Конституции РСФСР 1918 г.) прикрывал эту феодальную форму эксплуатации, принуждение всех к труду на государство, возглавляемое партийной олигархией.

С. 70

С изменением верований населения, меняются идеологические обоснования власти бюрократии. Если для Древнего мира было важно, что царь Хаммурапи почитает богов<sup>112</sup>, то в XX в. Конституция СССР 1977 г. (ст. 6) подчеркивает, что КПСС вооружена марксистско-ленинским учением.

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

Ф. Ницше писал: «Государством называется самое холодное из всех холодных чудовищ. Оно холодно лжет, и ложь ползет из уст его»<sup>113</sup>. Тексты нормативных актов административного государства выступает одной из форм распространения лжи. Например, декрет «О мире» отменил тайную дипломатию<sup>114</sup> при том, что государства более засекреченного, чем советское трудно было найти во всем мире.

Законодательство может использоваться управленческими элитами как инструмент идеологической борьбы с их противниками. Так, нормативные акты советского периода широко использовали термин «эксплуататоры», «враги народа». Ч. 2 ст. 131 Конституции СССР 1936 г. гласила: «Лица, покушающиеся на общественную социалистическую собственность, являются врагами народа». Забастовка, являющаяся важным инструментом борьбы наемных рабочих за повышение своего благосостояния, в советском законодательстве определялась как «саботаж»<sup>115</sup>. Все идеи, не совпадающие с теми, что исходили от большевистской партийной олигархии объявлялись ею контрреволюционными,

С. 71

выражающими интересы помещиков и буржуазии, клеветническими и сеющими смуту (Декрет СНК «О печати»<sup>116</sup>), направленными против народа (Постановление о революционном трибунале печати<sup>117</sup>).

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

Нормативные акты, обращенные к населению, могут содержать обоснования необходимости того или иного поведения, указывать на причины издания нормативного акта. Обычно это делается в преамбулах. Там же традиционно делаются обоснования власти правящей группы, ее заслуги. «Боги Анум и Эллиль призвали царя Хаммурапи на царство», – утверждает преамбула Законов Хаммурапи<sup>119</sup>. Великая Октябрьская социалистическая революция, совершенная рабочими и крестьянами России создала Советское государство, – говорится в преамбуле Конституции СССР 1977 г. Владычество над всеми людьми царя Хаммурапи обосновывается стремлением «справедливость в стране заставить сиять, чтобы уничтожить преступников и злых, чтобы сильный не притеснял слабого». Советское государство является орудием защиты революционных завоеваний, строительства социализма и коммунизма, – говорится в преамбуле Конституции 1977 г.

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

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

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

<sup>113</sup> История политических и правовых учений. М., 1985. С. 597.

<sup>114</sup> СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 2.

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

<sup>116</sup> Собрание узаконений РСФСР. № 1. Ст. 7.

<sup>117</sup> СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

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

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

**6. Денисов С.А. Особенности способов, приемов, уровней, методов и типов правового регулирования в бюрократических правовых системах // Вестник Гуманитарного университета: Научный альманах. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С. 49-66.**

С. 49

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

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

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

Наиболее полно модель бюрократической правовой системы реализовалась в странах так называемого социалистического (коммунистического) лагеря в фашистских государствах XX века. Другой ее вариант был представлен в странах с так называемым восточным типом государства, к которым отчасти принадлежала Россия на разных этапах своего развития<sup>120</sup>.

К. Маркс говорил об автономности бюрократии Пруссии XIX века<sup>121</sup>, Франции периода правления Луи Бонапарта<sup>122</sup>. Сильны управленческие группы во многих развивающихся странах, получивших независимость в середине XX века<sup>123</sup>. Господство управленцев способствует внедрению в стране бюрократических правовых систем.

1. Признаки бюрократической правовой системы

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

С. 50

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

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

Управленцы берут на себя право распределять производимый в обществе продукт (редистрибутивная экономика)<sup>124</sup>. Ст. 12 Конституции СССР 1936 года устанавливала, так называемое распределение по труду при котором партийно-государственный аппарат страны сначала отнимал весь произведенный в обществе продукт, а затем распределял его исходя из собственных представлений о потребностях общества, в том числе, определял какую долю произведенного обществом продукта направить на потребление и как оплачивать труд разных групп работников.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

С. 51

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

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

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

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

## **2. Особенности применения способов правового регулирования в бюрократических правовых системах**

В данной статье позитивное право рассматривается как инструмент (средство) обеспечения интересов такой социальной общности как обособленные от иных групп общества управленцы. В теории права отмечается, что изучение инструментального значения права необходимо производить, в первую очередь, путем анализа применяемых средств правового регулирования, к которым в широком смысле этого слова относят способы правового регулирования<sup>126</sup>. Хотя, при уточнении используемых терминов, необходимо согласиться с тем, что средства отвечают на вопрос, чем регулируется поведение людей, а способы - как осуществляется это целенаправленное воздействие<sup>127</sup>.

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

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

С. 52

не способного выжить без опеки управленческих групп. Одновременно, запреты как вожжи, позволяют управленцам направлять деятельность общества на те цели, которые они считают выгодными для себя. Мощный поток человеческой энергии и энтузиазма, не без помощи запретов, игравших роль направляющих берегов, был сконцентрирован сталинской бюрократией на создание сильной воинствующей державы, обеспечившей ее вождю власть над половиной мира. Те, кто нарушал запреты и направлял свою энергию не в нужную для партукратии сторону, уничтожался или использовался в качестве бесплатной рабской силы в местах лишения свободы.

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

Запреты позволяют не допустить появления и развития сильных групп частных собственников, которые способны конкурировать в борьбе за власть с управленцами. Ограничения частного землевладения в Восточных государствах мешали расслоению общины и выделению богатых независимых землевладельцев не находящихся на службе у монарха. Консервация

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

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

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

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

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

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

сельской общины делала все население одинаково малоимущим, не организованным, не грамотным, зависимым от государства. Именно ограничения прав частной собственности и предпринимательства позволял Восточным деспотам консервировать восточные общества и продлевать свое господство на много столетий. Большое значение для консервации мусульманских обществ имел запрет мусульманского права заниматься ростовщичеством. Финансовый капитал является наиболее динамично развивающимся и способствует появлению буржуазии, которая является важнейшим конкурентом управленцев в борьбе за власть. В отсутствие частной собственности дух свободы не получает достаточной поддержки.

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

С. 53

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

Запрет частной собственности и предпринимательства в СССР превратил все ее население в мало имущих работников, полностью зависимых от партийно-государственной бюрократии. «Большевики, - пишет В.Е. Грум-Гржимайло, - раздавив капитализм, уничтожили класс независимых людей». Все население страны превращено в «людей 20 числа», которые голодом принуждены быть послушными рабами<sup>133</sup>.

Полный запрет частной собственности и предпринимательства в СССР (ст. 4 Конституции СССР 1936 года<sup>134</sup>; ст. 153 УК РСФСР «Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество»; ст. 154 «Спекуляция»<sup>135</sup>) обеспечивал монопольное экономическое господство управленцев в стране. На этом основании можно говорить о том, что советская правовая система была более бюрократической, чем правовые системы Восточных деспотий, где частная собственность и предпринимательство допускались в ограниченных масштабах.

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

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

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

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

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

С. 54

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

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

132 Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 37.

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

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

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

136 СУ РСФСР. № 1. Ст. 7.

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

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

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



общества, сохранять права собственности на основные средства производства, участвовать в выборах, занимать ответственные посты в государственном аппарате, осуществлять пропаганду своих идей через средства массовой информации.

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

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

С. 55

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

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

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

Советское государство достаточно легко заставило рабочих отдавать произведенный ими продукт государству. Пролетариат привык к разделению труда и обмену продуктами производства через частного собственника, владеющего предприятием, которого заменило государство. Труднее было с крестьянами, которые не желали произведенные ими блага сдавать представителям новой власти. Для реализации возложенных на них обязанностей, пришлось применять к ним самые жестокие меры. Ст. 3 Декрета ВЦИК Совета рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов от 9 мая 1918 года «О предоставлении Народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывавшей хлебные запасы и спекулирующей ими» гласила: «Объявить всех, имеющих излишки хлеба и не вывозящих его на ссыпные пункты, а так же расточающих хлебные запасы на самогонку, - врагами народа, предавать их революционному суду с тем, чтобы виновные приговаривались к тюремному заключению на срок не менее 10-ти лет, изгонялись навсегда из общины, все их имущество подвергалось конфискации, а самогонщики, сверх того, присуждались к принудительным общественным работам»<sup>143</sup>.

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

С. 56

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

---

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

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

142 СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

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

144 СП СССР. 1942. № 4.

145 СЗ СССР. 1936. № 51. Ст. 422.

Обязывание широко применяется в управленческой иерархии для принуждения выполнения команд выше стоящих руководителей. При этом количество обязанностей, адресованных человеку, уменьшается по мере возвышения его внутри управленческой пирамиды власти. Минимальные обязанности несет глава государства. Чем большей властью над обществом он обладает, тем меньше у него обязанностей перед этим обществом. Тем не менее, в идеологических целях, в законодательстве утверждается, что глава государства ответственен перед Богом, историей или всем народом. Императоры Византии в Эклоге утверждают, что они «неусыпно устремляли разум в поисках того, что угодно Богу и полезно обществу», а также предпочитают «более всего земного справедливость — представительницу небесного». Далее они пишут: «мы стремимся служить Богу, вручившему нам скипетр царства»<sup>146</sup>. Царь Древнего Вавилона Хаммурапи в преамбуле к своему законнику подробно перечисляет всех богов, которым он послушен и которые позитивно оценивают его деятельность<sup>147</sup>.

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

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

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

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

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

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

С. 57

сливалось с обязанностями и запретами христианской религии. Например, ст. 1 Артикулов воинских гласила: «... всем обще и каждому христианину без изъятия надлежит христианско и честно жить...»<sup>148</sup>. Другие статьи Артикулов воинских устанавливали запреты богохульства и обязанности поддерживать христианские обряды. В свою очередь церковь оправдывала власть управленцев, заявляя, что всякая власть от Бога, и каждый верующий должен быть покорным ей.

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

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

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

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

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

С. 58

---

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

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

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

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

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

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

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

При реализации принципа «разделяй и властвуй» используется наделение разных групп общества разным объемом дозволений. Например, российская бюрократия XVIII-XIX века опиралась на поддержку класса землевладельцев и предоставляла ему больший объем прав по сравнению с иными сословиями. Большевицкая партократия обеспечивала себе поддержку рабочего класса, предоставляя ему больший объем прав, чем крестьянам и другим группам общества. Так, делегаты на Всероссийский Съезд Советов, согласно ст. 25 Конституции РСФСР 1918 года, от городских Советов представляли 25 тысяч избирателей, а от губернских съездов Советов, представлявших крестьян, от 125 тысяч избирателей<sup>150</sup>.

История содержит примеры, когда управленческие элиты предоставляли населению широкий набор дозволений, для того, чтобы чужими руками устранить своих противников. Большевицкое руководство предоставило рабочим и беднейшим крестьянам возможность отнимать имущество у помещиков и буржуазии, вершить самосуд над ними (К населению. Обращение Председателя СНК В.И. Ленина)<sup>151</sup>, разрушать дисциплину в войсках, которые могли быть использованы против большевицкого правительства (Приказ по Петроградскому военному округу. О выборности лиц командного состава и об отмене чинов и отличий)<sup>152</sup>; Декрет об уравнивании всех военнослужащих в правах<sup>153</sup>). В свое время Ю.С. Мартов правильно угадал, что большевицкая партократия идет через анархию к цезаризму<sup>154</sup>. Как только рабочие и крестьяне выполнили свою функцию свержения власти прежних правящих групп частных собственников, новая правящая группа коммунистической партократии вернула народ к старому правовому положению, при котором он должен был трудиться, отдавать произведенный продукт государству и лояльно относиться к новым хозяевам страны.

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

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

С. 59

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

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

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

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

Дозволения в бюрократических правовых системах исходят не от самого общества, не естественны для него. Они даруются членам общества управленцами в лице главы государства, как правило, вынужденно. Так, освобождение крестьян в России от крепостной зависимости было произведено на основании Манифеста о всемирнолюбивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта<sup>157</sup>.

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

---

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

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

152 СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 80.

153 СУ РСФСР. 1917. № 9. Ст. 139.

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

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

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

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

О стимулах и ограничениях можно говорить как о средствах правового регулирования<sup>158</sup> и как о способах правового воздействия<sup>159</sup>. В данной части работы речь пойдет не обо всех стимулах и ограничениях<sup>160</sup>, а только о тех, которые содержатся в санкциях правоохранных и поощрительных норм. Конечно, эти стимулы и ограничения являются разновидностью тех же дозволений, запретов и обзываний о которых говорилось выше.

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

С. 60

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

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

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

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

Наиболее жестокие ограничения управленцы применяют в периоды установления своей власти, когда есть общественные силы, оказывающие им сопротивление. Это происходит при замене власти одной управленческой элиты властью другой (борьба за власть сталинской группировки с так называемыми правыми и левыми уклонистами). Еще более острая борьба идет при замене строя, дававшего членам общества хоть какие-то свободы, на бюрократический. Например, в период Гражданской войны в России в первой четверти XX века, поведение идущей к власти коммунистической парткокртии регулировалось с помощью общедозволяющего типа правового регулирования, при котором ей позволялось производить любые ограничения прав сопротивляющегося населения. Это выражалось в политике «красного террора» (Постановление СНК «О красном терроре»)<sup>161</sup>. Применение ограничений в такие периоды не связывается с виной человека. Главное посеять страх, сломать волю людей, превратить их в послушное стадо<sup>162</sup>. Поэтому здесь применяется расстрел заложников (Приказ о заложниках)<sup>163</sup>, лишение жизни и свободы по одному подозрению в не лояльности власти, репрессии против целых народов, наций, сословий (Циркулярное письмо об отношении к казакам, принятое на заседании Оргбюро ЦК РКП(б) 24 января 1919 года)<sup>164</sup>.

С. 61

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

Сталинское государство использовало ограничения свободы за совершение преступлений (реальных и мнимых) для использования почти бесплатной рабочей силы на самых тяжелых работах, в том числе, в мало обжитых районах страны. С помощью лиц лишенных свободы СССР решил основные проблемы индустриализации<sup>166</sup>. На всех крупных стройках страны использовался принудительный труд осужденных<sup>167</sup>.

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

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

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

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

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

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

163 Еженедельник ВЧК. 1918. № 1. С. 11.

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

165 СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 369.

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

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

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

Свобода действия управленцев обеспечивается неопределенностью ограничений налагаемых на членов общества. Например, ст. 2 Постановления о революционных трибуналах печати<sup>169</sup> гласила: «К преступлениям и проступкам путем использования печати относятся всякие сообщения ложных или извращенных сведений о явлениях общественной жизни, поскольку они являются посягательством на права и интересы революционного народа».

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

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

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

С. 62

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

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

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

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

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

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

С. 63

---

169 СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

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

171 СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 459.

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

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

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

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

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

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

### **3. Особенности применяемых приемов правового регулирования**

Любая правовая система предполагает использование как нормативного, так и индивидуального приема правового регулирования. Бюрократические правовые системы имеют тенденцию к более широкому использованию индивидуального правового регулирования, основанного на общем дозволении, обращенном к должностным лицам и органам власти. Сужение применения нормативного регулирования связано с тем, что всякая норма сковывает свободу усмотрения управленца, мешает реализации его воли. В связи с этим, примечательны, слова В.И. Ленин, о том, что законность в революции не может не иметь своих «границ», что диктатура пролетариата есть власть, «не ограниченная законом»<sup>177</sup>. Советская партократия интуитивно определяла свои интересы и, в связи с этим, поддерживала высказывания некоторых ученых, предлагавших постепенно заменять нормативное регулирование административными приказами<sup>178</sup>.

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

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

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

### **4. Уровни правового регулирования**

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

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

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

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

С. 64

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

### **5. Особенности применяемых методов правового регулирования**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### **6. Особенности применяемых типов правового регулирования**

В данной работе, в соответствии со сложившимися традициями<sup>180</sup>, выделяется два противоположных типа правового регулирования: разрешительный и общедозволительный. С.С. Алексеев отмечал, что тип правового регулирования показывает «на

С. 65

чем построено регулирование». Очевидно, - писал он, - что в этом выражается классовая природа права<sup>181</sup>.

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

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

Управленцы ставят под строгий контроль всю политическую жизнь общества, ибо всякая самостоятельность в обществе угрожает власти бюрократии. Разрешительный механизм действует при образовании общественных организаций, при проведении собраний, уличных шествий, митингов<sup>182</sup>.

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

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

Действие разрешительного типа правового регулирования обеспечивается применением аналогии закона и права при привлечении лиц к юридической ответственности. Аналогия закона была закреплена в ст. 10 Уголовного кодекса РСФСР 1922 года<sup>184</sup>.

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

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

С. 66

При регулировании деятельности аппарата управления обществом в бюрократических правовых системах применяется преимущественно общедозволительный тип регулирования. Это означает, что должностное лицо или государственный орган может делать все, что ему прямо не запрещено. Как уже отмечалось, чем выше должность занимает человек, тем больше свободы действий он имеет. Очень часто перед государственным органом или должностным лицом ставится цель. Как он будет ее достигать - не имеет значения. Исходя из этого, законностью и правопорядком может считаться произвол управленцев. Так, произвол партийной и советской бюрократии в период Гражданской войны в России первой четверти XX века, основанный на общедозволительном типе регулирования в документах обозначался как революционная законность и правопорядок<sup>186</sup>.

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

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

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

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

184 СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

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

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

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

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



## **7. Денисов С.А. Специфика правового статуса должностных лиц в административной правовой системе // denisov11-12.narod.ru**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Необходимо обратить внимание, на то, что юридическая ответственность должностных лиц в административных правовых системах действительно более высокая, чем у других групп населения, если речь идет об их посягательствах на интересы корпорации управленцев, административный строй или они нарушают верность правителю. Так, в сталинский период должностные лица высокого ранга, подозреваемые в нелояльности правителю, как правило, расстреливались, а не использовались в качестве рабов в промышленности и на стройках как простолюдины.

Качественной особенностью административных правовых систем является фактическая привилегированность должностных лиц, отсутствие равенства рядовых членов общества и должностных лиц перед законом и судом. Должностные лица подпадают здесь под общедозволительный тип регулирования. Они могут делать все, что им прямо не запрещает их руководитель. Население, наоборот, подпадает под действие разрешительного типа регулирования. Оно может делать только

то, что ему разрешают должностные лица. Если нет разрешения на реализацию даже декларированного в законе права, то оно не может быть использовано. Широта свободы усмотрения должностного лица зависит от его положения в иерархической пирамиде государственной власти. Она увеличивается по мере поднятия человека к вершине пирамиды и уменьшается в нижней ее части.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **8. Денисов С.А. Некоторые закономерности мирового процесса перехода от административной правовой системы к частнособственнической // [denisov11-12.narod.ru](http://denisov11-12.narod.ru)**

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

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

Административные правовые системы обеспечивают экономическую, политическую и идеологическую власть обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат государства<sup>187</sup>. Частнособственнические системы, в соответствии с их названием реализуют интересы разных групп частных собственников.

Диалектико-материалистический подход позволяет увидеть связи правовой системы с политической и социально-экономической системой общества. В частности административная правовая система опирается на административное (или бюрократическое) государство<sup>188</sup> и возникает в административном обществе<sup>189</sup>. Изменения в социальном составе общества, в его потребностях требует трансформации правовой системы.

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

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

Обособленные управленческие группы, создавшие супер административные социальные системы в XX веке не могли откровенно декларировать в писаном праве свое политическое господство. Они октроировали конституционные акты, в которых имитировалась демократия, республика, федерализм, реализация идеалов социализма (например, Конституция СССР 1936 г.). Созданная правовая система отличалась полинормативизмом. Для того, чтобы декларируемые права и свободы не работали, создавался механизм блокирования их действия, состоящий из социальных, экономических, политических, идеологических и правовых элементов<sup>190</sup>.

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

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

<sup>187</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург. 2005.

<sup>188</sup> Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.

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

<sup>190</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106; Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

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

Вместе с тем, обособленные управленческие группы не намерены терять свое господство<sup>191</sup>. Наряду с декларациями писаного права в странах, где длительное время существовали административные социальные системы, действуют правовые обычаи, административные прецеденты, политические и религиозные доктрины, которые помогают управленцам сохранять свое доминирующее положение в обществе. Нормы гражданского права ограничиваются в своем действии нормами административного права.

На переходном этапе возникает конфликт одновременно существующих норм из административной и частнособственнической модели правовых систем. Государственная бюрократия систематически нарушает нормы, закрепляющие интересы гражданского общества (нормы закрепляющие политические права и свободы), частных собственников (закрепление права частной собственности, права на предпринимательство), создает административные барьеры для их реализации<sup>192</sup>. Представители гражданского общества, предприниматели систематически нарушают нормы, обеспечивающие господство бюрократии: нарушают нормы, ограничивающие использования своих политических прав и свобод (проведение неразрешенных массовых мероприятий, создание неразрешенных политических организаций), уклоняются от уплаты налогов, уводят свой бизнес в тень<sup>193</sup>. На этом этапе развития правовой системы актуальным становится противопоставление официального позитивного права, в основном существующего в виде законов и подзаконных актов, естественному праву, как идеалу гражданского общества. Опираясь на эти идеалы члены общества критикуют существующее позитивное право, пытаются навязывать государственной бюрократии новые нормы или оправдывать нарушение законов, отражающих интересы бюрократии. Правовое государство выступает здесь одним из идеалов и противопоставляется полицейскому государству, опирающемуся на не правовые (не соответствующим идеалам естественного права) законы.

Процесс перехода от административной правовой системы к частнособственнической сопровождается этапами контрреформ<sup>194</sup>. Обособленные управленческие группы используют консервативные настроения масс, конфликты, которые возникают между предпринимателями и наемными рабочими. Опираясь на патерналистские, вождистские и великодержавные настроения масс управленцы восстанавливают действие норм, поддерживающих авторитарный режим, монархическую форму правления и централизм. Право частной собственности и право на предпринимательство ограничивается под предлогом необходимости защиты интересов наемных рабочих и потребителей. Управленцы выступают от имени государства. Свои интересы они реализуют за счет того, что нормы публичного права получают преимущество над нормами частного права, административно-правовой метод регулирования вытесняет гражданско-правовой<sup>195</sup>. Произвол управленцев обеспечивается действием общедозволяющего типа правового регулирования их поведения. Жизнь общества, наоборот, подпадает под действие разрешительного типа правового регулирования. Контрреформы в ряде стран мира проводятся с помощью опоры на мусульманскую религию. Консерваторы требуют возврата к Средневековому теократическому государству, опирающемуся на религиозные нормы.

Сохранить свою власть обособленным управленческим группам позволяет союз с представителями крупного капитала. Это выражается в предоставлении крупным компаниям правовых льгот и привилегий. Антимонопольное законодательство имеет декларативный характер и применяется только в отношении тех лиц, которые выходят из под опеки бюрократии и пытаются поддерживать оппозицию.

Современный этап контрреформ в мире связывается с ростом цен на энергоносители (в первую очередь нефть и газ) и на иные природные богатства. Если феодалы поддерживали свою власть опираясь на земельную ренту, то бюрократия современных государств властвует за счет присвоения природной ренты, получаемой от продажи полезных ископаемых своей страны за рубеж. Право, в административных обществах закрепляет присвоение природной ренты государством, от имени которого выступает бюрократия. Начало 80-х гг. XX в. ознаменовалось замедлением развития мировой экономики. Цена на природное сырье упали, а вместе с этим обанкротились административные государства существовавшие под социалистическими лозунгами. В начале XXI в. мировая экономика

---

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

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

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

<sup>194</sup> Денисов С.А. Ограничение конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI века (начало контрреформ) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.

<sup>195</sup> Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному началу в праве // Частное и публичное в праве: Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 29-30 марта 2002. Челябинск: Издательство ЮурГУ, 2002. С. 6-11.

вышла на этап быстрого и устойчивого развития. Размеры природной ренты увеличились в разы. Бюрократия всех административных стран почувствовала силу и стала возвращать утраченные завоевания. Она стала пренебрегать нормами международного права, процесс интеграции правовых систем различных государств затормозился. В качестве высшей ценности опять стал выдвигаться принцип суверенитета государства за которым прячется господство национальной бюрократии. Бюрократия и ее сторонники вновь заговорили об отсутствии универсальных прав и свобод человека, выдвинули принцип учета специфики правовой культуры отдельных стран.

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

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

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

## 9. Регенерация административных государственно-правовых систем

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

С. 171

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

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

С. 172

мощная, чем та, что была повергнута в прах. Новый класс управленцев, сформированный из рабочих и крестьян, полностью уничтожил класс частных собственников, который являлся его главным конкурентом в борьбе за власть над обществом. Новая бюрократия с помощью государственной собственности полностью подчинила себе все материальные ресурсы страны. Частным лицам оставили только право личной собственности на предметы потребления. Такой уровень огосударствления экономики мир знал только в Древних Шумерах и Древнем Египте<sup>197</sup>. Население было поставлено в полную зависимость от государственной бюрократии, получая от нее два раза в месяц паек на поддержания уровня своих способностей к труду. Независимых от государства лиц не осталось. Сформировавшаяся масса населения не могла воспользоваться своими политическими правами, которые были декларированы в законах. Политическая полиция уничтожала всех, кто подозревался в нелояльности к правящему классу бюрократии и вождю. Вместо старой корпорации дворянской бюрократии здесь была создана более совершенная организация – коммунистическая квазипартия. Новая модель самодержавия оказалась гораздо прочнее старой и с победой вышла из испытаний Второй мировой войны.

Другой пример регенерации административной государственно-правовой системы дала **фашистская Германия**. Здесь после достаточно длительного существования буржуазного государства и права была восстановлена административная система власти. Класс управленцев в Германии не стал полностью устранять частную собственность и рыночный обмен. Он лишь поставил предпринимательскую деятельность под свой жесткий контроль<sup>198</sup>. Восстановлена была политическая власть обособленных управленческих групп над обществом и их идеологическое господство. По аналогии с советской системой, бюрократия была объединена в партеобразную организацию – Национал-социалистическую рабочую партию Германии.

Возрождение административной государственно-правовой системы после ее полного распада можно наблюдать в истории **Китая**. В 207 г. до н.э. в результате крестьянского восстания династии Цинь была свергнута. Но через пять лет императором был провозглашен глава восставших крестьян Лю Бан, который ранее был сельским старостой. Он основал новую династию Хань. Власть класса управленцев в результате этой перемены только укрепилась, за счет ограничения власти землевладельцев<sup>199</sup>.

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

С. 173

полезных ископаемых и их продаже за рубеж. Принятая в 1993 г. Конституция России позволяет восстановить единоличное правление в стране, а через него поддерживать политическую власть государственной бюрократии. Последняя уже взяла под свой контроль представительные органы власти и постепенно устраняет независимость суда от администрации. Законодательство не мешает созданию партеобразного объединения бюрократии, которое должно заменить КПСС<sup>200</sup>.

<sup>196</sup> Более подробно об административной правовой системе и административном государстве смотрите: Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005; Денисов С.А. Бюрократизация правовой системы // Правоведение. 2006. № 5. С. 41 – 52; Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.

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

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

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

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

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

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

Неимущее население **не доверяет классу частных собственников**, который оно рассматривает как своих эксплуататоров. Защиту от него оно ищет у государства, которое становится его господином. Поскольку восстановление административного государства и правовой системы в России после 1917 г. носит явный антибуржуазный характер, то не трудно проводить его под лозунгом построения пролетарского или народного государства и права<sup>201</sup>. Бюрократия умело скрывает свое властное положение, используя идеологию марксизма, которая не выделяет управленцев в качестве самостоятельного класса. В восстановлении административного государства в России начала XXI в. правящая группа эффективно использовала лозунг борьбы с олигархами<sup>202</sup>. В рамках антиолигархической кампании бюрократические элиты восстановили свой контроль над основными средствами массовой информации, произвели огосударствление секторов экономики, дающих наибольшую природную ренту, запугали ту часть крупных собственников, которая помогала демократической оппозиции.

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

С. 174

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

К. Маркс хорошо показал, что именно масса парцельности крестьянства проголосовала на выборах президента Франции за Луи Бонапарта, а затем поддержала его государственный переворот и восстановление империи и монархии<sup>203</sup>. Исследователи отмечают, что возникновение тоталитарных административных государств в России, Италии и Германии связано с активной ролью масс неимущего населения. Они поддерживают установление вождистских режимов, которые основаны на господстве новой бюрократии.

Л.С. Васильев доказывает, что в истории стран Востока было несколько повторяющихся циклов развития, в ходе которых административное государство и правовая система приобретали некоторые частнособственнические свойства. Это было связано с приватизацией земли и ослаблением власти государственной бюрократии. Землевладельцы усиливали эксплуатацию крестьян. Последние поднимали восстание и восстанавливали административный характер государства<sup>204</sup>.

Административная государственно-правовая система будет восстанавливаться из руин до тех пор, пока история человечества не доказала ее **экономическую несостоятельность**. Административное государство и правовая система до сих пор дают народам надежду на осуществления скорого процесса экономической модернизации. Пример индустриализации в СССР соблазнил народы многих стран Азии и Африки, которые от традиционной административной системы, опирающейся на аристократические управленческие элиты, перешли к новой модели административного государства и права, опирающихся на военных, интеллигенцию, выходцев из низших слоев общества (государства, которые пошли по так называемому социалистическому пути развития).

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

По мере возможности восстановление административного государства может опираться на идеи «славного прошлого». Так, в Германии административное нацистское государство

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

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

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

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

возникло под лозунгом основания третьего рейха, т.е. как продолжение прежних имперских традиций. В СССР, наоборот старались сделать видимость отказа от старого наследия, постоянно противопоставляли советское административное государство и административное государство царского периода. Ленинизм оказался хорошей теоретической базой для уничтожения ростков буржуазного общества и

с. 175

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

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

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

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

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

с. 176

Конечно, возрождение из праха административного государства и правовой системы происходит **при отсутствии сильных частнособственнических элит**, которые способны подхватить власть, выпавшую из рук старой бюрократии и удержать ее. События в России, произошедшие после февраля 1917 г. дают пример неспособности частнособственнических элит создать жизнеспособное государство и право на том этапе развития страны. Создать новое государство оказывается гораздо труднее, чем восстановить старое. Даже в Англии и Франции, где капитализм получил развитие в рамках феодальной системы, построить буржуазное государство удалось только после нескольких попыток. Но даже сегодня некоторые исследователи обращают внимание на укрепление в странах Запада роли бюрократии. Она постепенно берет под контроль политиков, представляющих разные слои общества. Возникает опасность административного реванша, восстановления черт административного государства и правовой системы в странах Запада. «По мере того, - пишет Г. Спенсер, - как усиливается вмешательство государства в общественные интересы, растет между гражданами и уверенность, что все должно делаться для них и ничего не требуется от них. Мысль о том, что данная цель должна быть достигнута личной энергией или ассоциациями частной инициативы, делается с каждым поколением все более и более чуждой людям, тогда как убеждение в том, что эта цель должна быть достигнута при помощи правительства, становится все более и более привычным и, наконец, вмешательство правительства начинает считаться единственно практическим способом»<sup>205</sup>.

Таким образом, Ф. Фукуяма рано объявил о конце истории<sup>206</sup>. Поверженная либерализмом административная государственно-правовая система может возродиться из пепла и стать господствующей не только в странах Востока, но и по всему миру.

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

<sup>206</sup> Фукуяма Френсис Конец истории и последний человек. М.: АСТ, Ермак, 2005.



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

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

С. 26

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

С. 27

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

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

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

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

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

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

С. 28

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

по должности и заслугам. Абсолютная монархия и военно-авторитарный режим лишают членов общества каких-либо политических свобод (Артикул воинский).

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

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

С. 29

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

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

#### ЛИТЕРАТУРА

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

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

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

*// [www.gu.ur.ru/Studies/Studies\\_Ur.htm](http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm)*

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

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

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

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

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

Позитивное право в данных системах служит средством закрепления указанных отношений<sup>207</sup>.

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

Соотношение между управленческими и частнособственническими элитами в указанных двух типах государственно-правовых систем выражается в следующих формулах. При бюрократическом типе «кто правит (занимает должности), тот и присваивает себе материальные блага». При дебюрократическом типе «кто имеет больше материальных благ (на праве собственности), тот и правит государством».

Каждая из названных систем имеет свои достоинства и недостатки.

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

---

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

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



**Первая волна** бюрократизации связана с возникновением государства и права в Древней Руси. Образно говоря, она не имела значительной высоты. Социальный слой управленцев государства (или протогосударства) в лице князя и его дружины не был значительным по составу. Князья, — пишет В.О. Ключевский, — не устанавливали своего государственного порядка. Они скользили поверх земской жизни, без них строящейся<sup>208</sup>. Тем не менее, эта военная бюрократия была независима от населения, существовала за счет налоговой эксплуатации покоренных племен, торговли собранными продуктами и военного грабежа соседей. Ее доминирующее положение определялось контролем над речными торговыми путями. Нельзя сказать, что правящая группа состояла из собственников земли, которые овладели государственным аппаратом. Наоборот, она состояла из военной бюрократии, в силу этого, приобретающей некоторые права собственности на землю. Потеря государственной должности означала, одновременно, потерю прав на землю.

Пиком бюрократизации был период создания единого Киевского государства с монархической формой правления и единой христианской идеологией (конец X - начало XI века). Возникновение бюрократического протогосударства после разложения родового строя, — считает Л.С. Васильев, — типичное явление во всех странах мира<sup>209</sup>.

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

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

В северо-западном регионе процесс дебюрократизации зашел еще дальше. Там группы бояр-землевладельцев, купцов и иного посадского населения занимают господствующее положение. Образуется Псковская и Новгородская республики, где чиновничество выбирается на определенный

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

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

срок. Князь с дружиной нанимается для исполнения военной функции. Здесь развивается гражданское право (Псковская судная грамота), обеспечивающие развитие частной собственности и товарно-денежных отношений.

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

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

Расширение границ государства, рост налоговой эксплуатации, в свою очередь, позволяют увеличить доходы казны и использовать их для умножения числа чиновников<sup>210</sup> и построения централизованно управляемой армии. Государство начинает вмешиваться во все сферы общественной жизни. Прикрепление крестьян к земле, а городских жителей к посадам, препятствует развитию товарно-денежных отношений, росту частного капитала. Бюрократия во главе с царем замедлила процесс развития самого главного своего противника — третьего сословия. Как показала история разных стран, именно буржуазия оказалась способной совершать революции и превращать бюрократию из господствующего класса в послушный инструмент реализации своей воли.

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

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

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

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

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

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

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

сокровища. Полный контроль государственных чиновников над производством и обменом, связанный с этим произвол, коррупция мешают развитию капитализма в России.

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

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

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

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

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

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

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

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

Бюрократическая государственно-правовая система еще не полностью сметена новой волной. Государственные чиновники по прежнему сохраняют контроль над экономической деятельностью частных лиц. Успехи в накоплении капитала имеют лишь те, кто связан с властными структурами и получает определенные льготы. Бремя налогов и коррупция мешают развитию свободного рынка. Не до конца осуществленное разделение властей позволяет обеспечивать бесконтрольность и безответственность исполнительных органов власти в центре и на местах. Государство осуществляет контроль над большей частью электронных и печатных средств информации<sup>211</sup>. Более того, элементы хаоса, возникшие в обществе, стимулируют укрепление государственной бюрократии, что приведет в ближайшие годы к некоторым контрреформам в государственно-правовой системе, возврату к традиционным для России бюрократическим ценностям.

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

---

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

## 12. Административизация правовой системы России в начале XVIII века // [www.denisov11-12.narod.ru](http://www.denisov11-12.narod.ru)

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

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

1. Ряд правовых актов был направлен на превращение **всего правящего класса землевладельцев в управленцев (бюрократию)**. Это обеспечивали нормы обязывающие все мужское население дворян пожизненно нести государственную службу. Поскольку часть дворян уклонялась от исполнения этой обязанности, были приняты дополнительные правовые меры к их мобилизации. Это требования о переписи всех дворянских детей и их обязанности являться на смотры, в ходе которых их распределяли по школам или по воинским подразделениям. Для реализации задачи применялись поощрительные и негативные санкции. По Указу царя (1714 г.) лицо, донесшее о неявке дворянина на смотр, получало все его имущество. В соответствие с царским Указом 1722 г. не явившийся на смотр дворянин подвергался лишению гражданских прав («шельмованию»), а половина его имущества переходила тому, кто поймает его<sup>212</sup>. Принудить к государственной службе должен был Указ «О единонаследии» (1714 г.), который предписывал поместья передавать в наследство одному сыну. Другие теряли средства к существованию и вынуждались поступать на государственную службу. Дворянин сделался прежде всего служилым человеком. Земля с крестьянами, которые он имел, рассматривалась всего лишь как форма оплаты его труда. В этом отличие восточной (административной) правовой системы от западной, обеспечивающей правовые условия для господства частных собственников.

Петр I постарался создать такой правовой порядок, при котором **место человека в социальной системе** определялось бы не его происхождением и не богатством, а выслугой в рамках иерархической бюрократической системы. Должность, в свою очередь, должна была определять и размер богатств, которые получал от государства служащий. Человек, дослужившийся до 8-го ранга, получал потомственное дворянство и поместье. Все дворяне и бояре начинают службу с рядовых должностей вместе с холопами и бывшими крепостными крестьянами<sup>213</sup>. Указ от 26 февраля 1714 г. запрещал производить кого бы то ни было в офицерские чины до тех пор, пока тот не прослужит несколько лет в солдатах.

Петр I интуитивно понимал, что власть бюрократии в значительной степени держится на ее знаниях и умениях управлять страной. С этим связаны его требования, выраженные в законах об обязанности всех дворян получать определенный уровень образования. Указы от 20 января и 28 февраля 1714 г. предписывали всем знать арифметику и геометрию. Без сдачи экзамена по этим предметам предписывалось не разрешать жениться<sup>214</sup>.

2. Государство рассматриваемого периода проводило правовую политику, направленную на обеспечение экономического господства обособленных от общества управленцев и ограничение права частной собственности и права на предпринимательство частных лиц. Эта политика выражалась в концентрации в руках государственного аппарата большей части общественных богатств: земли с крестьянами, недр, корабельных лесов, промышленных предприятий. Экономическая мощь государственной бюрократии обеспечивалась жестокой налоговой эксплуатацией всего населения, в том числе частных собственников. Государство фактически допускало только условную частную собственность и условное право на предпринимательство. Оно монополизировало внешнюю и часть внутренней торговли (продажа вина, сукна, чугуна и т.д.). На купцов и промышленников смотрели как на средство получения государственных выгод. С одной стороны им создавали некоторые правовые условия для их деятельности: право на получение беспроцентных кредитов на строительство заводов, разрешения покупать крестьян для использования их труда на заводах (1721 год), установление высоких ввозных пошлин на импортные товары и льготные на вывозные (Таможенный тариф 1724 г.), производство за государственный счет разведка руд. Купцы и промышленники освобождались от постоя (1719 г.) и воинской повинности (1723 г.). Купцы 1-й гильдии освобождались от подушного налога. С другой стороны государство старалось изъять у предпринимателей все плоды их деятельности и с этой целью ставило их под строгий чиновничий контроль. Государство решало что производить, какого качества товары, кому продавать, по какой цене. Для удобства контроля за частными лицами, купцы насильственно объединялись в товарищества<sup>215</sup>. Вместо свободного рынка с его конкуренцией введен был регулируемый государственным чиновниками рынок, на котором преимущества имели те, кто был связан с высшим чиновничеством и лично с царем. Все это привело к тому, что в отличие от Западной Европы, капитализм в России так и не получил развития в этот период.

3. Правовая система периода правления Петра I укрепляла типичную для стран Востока деспотию, лишая всех политических прав все население страны. Артикул 20 Воинского Устава провозглашал неограниченную власть императора, его полную безответственность перед обществом, обязанность всех повиноваться царю, божественность его власти. Ограничения власти монарха со стороны крупных земельных собственников через Боярскую Думу было уничтожено. Право творить произвол в стране позволяло царю и его окружению направлять большую часть отнятых у общества благ на создание армии, которая используется для расширения власти управленческих элит на новые территории и для подавления недовольства собственного нещадно эксплуатируемого населения (подавления восстания посадских в Астрахани в 1705 г., казачества Дона в 1707 г., восстания в Башкирии в 1705-1711 гг.). Введение рекрутской повинности позволяет создать профессиональное войско, оторванное от интересов разных слоев общества и легко используемое правящей управленческой элитой для реализации своих эгоистических интересов. Введение Воинского Устава (1716 г.) и Морского Устава (1720 г.) позволяет превратить людей в воинской форме в послушных и бездумных марионеток. Если на Западе армия использовалась для наращивания богатств страны при захвате новых колоний, для улучшения жизни собственного населения, то армия России реализовала в основном

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

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

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

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



честолюбивые планы управленческой элиты. Ее содержание ложилось непосильным грузом на население страны и разоряло его. «Торговая политика – это политика Англии, – пишет М.А. Бакунин, – она никогда не была русской. Русское государство по преимуществу и, можно сказать, исключительно – военное государство. В нем все подчинено единому интересу могущества всенасиливающей власти. Государь, государство – вот главное; все же остальное – народ, даже сословные интересы, процветание промышленности, торговли и так называемой цивилизации – лишь средства для достижения этой единой цели»<sup>216</sup>.

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

Царь не может осуществлять власть в стране без многочисленной армии чиновничества, которому эта власть делегируется сверху в соответствии с занимаемой должностью. Всевластие монарха превращается во всевластие чиновничества. Сила управленческого аппарата увеличивается за счет подчинения церкви светской власти (акт о создании Синода). Эффективность управления обществом со стороны управленцев повышается по мере разделения труда в аппарате государственного управления (принятие нормативных актов о Сенате и коллегиях), повышения иерархической дисциплины при исполнении указаний сверху (Указ 1714 г. о создании фискальных органов и Указ 1722 г. о создании прокуратуры). Петр I понимал, что сила бюрократии в ее организованности и сплоченности при реализации общегосударственных целей. Чтобы не допустить реализации интересов отдельных лиц, мешающих работе всего аппарата управления на благо бюрократической корпорации вводился коллегиальный принцип управления коллегиями<sup>218</sup>. В отличие от Западной Европы, в России, создание внешне похожего аппарата управления направлено не на общественную пользу, а на усиления господства государственных управленцев в обществе, на подавление этого общества.

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>219</sup> Памятники русского права. Вып. 8. М., 1961. С. 171.

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

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

С. 56

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

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

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

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

с. 57

на время нахождения их на должности. Высшие чиновники («бояре») вместо поместий получают в условное держание крупные огосударствленные предприятия, извлекающие природную ренту<sup>220</sup>. За счет этих предприятий высшее чиновничество содержит свою клиентеллу («детей боярских»), реализует свои политические проекты в борьбе за власть.

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

2. В современной России, как в странах романо-германской семьи принята писаная Конституция, которая должна поставить государственную бюрократию под контроль гражданского общества. Рост экономической силы государства, его органов и должностных лиц в последние 5 лет отразился на действии конституционных норм. Они, в значительной степени, оказались нейтрализованными государственно-правовыми обычаями традиционно присущими для России, феодальным правом сильного (решениями правителя и правящей олигархии). Республика оказалась замененной монархической формой правления с элементами олигархичности. Власть правителя стала передаваться по завещанию наиболее приближенному ему человеку. Разделение властей заменили разделением труда между органами власти, полностью подчиненными правителю. Федеральное Собрание превратилось в подобие Советов народных депутатов, периода СССР. Оно имитирует наличие парламентаризма, осуществляет законорегистрационные функции. На самом деле законы исходят от правителя и правящей олигархии. Правительство нацелено не на реализацию законов, а на исполнение

---

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

воли правителя. Суды и правоохранительные органы вновь превращаются в органы репрессий, которые служат целям сохранения

с. 58

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

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

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

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

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

с. 59

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

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

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

Российское государство и его правовая система приобрели вид, какой они имели в конце XIX – начале XX вв. в России, т.е. соединяют в себе черты гражданской правовой системы с остатками традиционной феодально-административной правовой системы. Перед страной стоят те же проблемы, что пытались решить в феврале 1917 г.: защита частной собственности и предпринимательства от произвола государственных чиновников, ответственное перед парламентом правительство, свобода СМИ и деятельности политических партий.

## **14. Административный характер государства и права нацистской Германии // denisov11-12.narod.ru**

Статья в сборник Ивановского государственного университета. 23 сентября 2008 г.

Советская наука, находясь в плену марксистских догм, определяла нацистское государство и право как буржуазное. Сегодня, в условиях отказа науки от классового подхода, вопросы о том, чьи интересы выражало нацистское государство и право, какой класс обеспечивал существование этой системы, вообще не ставятся.

Автор данной статьи предлагает выделять особый тип административного государства и правовой системы<sup>221</sup>. Это государство и право выражает интересы групп управленцев, составляющих государственный аппарат, обособленных от остальных членов общества. Используя государство и право, управленцы обеспечивают свое экономическое господство над обществом. Это достигается за счет государственной собственности на основные средства производства или существенного государственного ограничения прав частных собственников. Административное государство и право обеспечивает распределительный характер экономики страны. Государство отнимает у производителя значительную часть произведенного продукта и распределяет его между членами общества по усмотрению чиновников. Административное государство лишает общество возможности самостоятельно участвовать в управлении делами государства, контролировать деятельность бюрократии. Оно навязывает обществу выгодную управленцам идеологию. Административная государственно-правовая система порождается административным обществом, не способным подчинить себе класс управленцев. Члены административного общества нуждаются в опеке со стороны обособленного от них государства. Они не способны осуществлять самоуправление, создавать свое право, контролировать государственную бюрократию. Без господства государственной бюрократии в административном обществе возникает хаос, борьба всех против всех.

Факты действительности показывают, что нацистская государственно-правовая система обладала всеми признаками административного государства. Конечно, она не обеспечивала той степени господства бюрократии, которая имела место в административных государствах, называемых социалистическими. А. Гитлер не захотел полностью уничтожить отношения частной собственности, сохранил в Германии некоторые черты капитализма.

В XX в., сопротивляясь развитию капитализма, административные общества мира стали искать новые формы административного государства, которые должны были заменить устаревшую, не эффективную монархию. В результате на свет появились две, конкурирующие между собой модели административного государства. В России была создана коммунистическая модель административной государственно-правовой системы. В Италии и Германии фашистское административное государство. Немецкий ученый Э. Нолте верно говорит о том, что национал-социализм и большевизм «дополняют друг друга»<sup>222</sup>.

Далее предлагается проанализировать факты, свидетельствующие о наличии административных черт у нацистского государства и права Германии. Для данного исследования не подходит традиционный для советской правовой науки позитивистский подход. Оценка государственной-правовой системы предлагается осуществлять не только на основе писанных норм, которые издавались в идеологических целях для придания позитивного имиджа нацистского режима, но и на основе реально действующих, не писанных или секретных норм. Формой этих норм могли быть административные обычаи, прецеденты, доктрины, исходящие от фюрера. Исследователь Мартин Брошат в своей книге "Государство Гитлера" отмечает, что после начала второй мировой войны Гитлер часто прибегает к изданию секретных указов: указ об особых полномочиях Г. Гимлера от 7 октября 1939 г. об уничтожении евреев, "Указ об эвтаназии" (убийстве из милосердия), "Указ о комиссарах", "Указ об окончательном решении еврейского вопроса"<sup>223</sup>. Подзаконные акты, принимаемые бюрократией в административных государствах, часто имеют большую юридическую силу, чем законы и конституция. Советские правоведы отмечали, что Веймарская конституция фактически перестала действовать на территории фашистской Германии<sup>224</sup>. Тем не менее «нацисты не отменяли конституцию 1919 г. по соображениям главным образом демагогического порядка, желая использовать ее как ширму. Известную роль играло и нежелание давать лишний повод для усиления оппозиционного движения по отношению к фашизму и за рубежом»<sup>225</sup>.

### **1. Возникновение административно-правовой системы нацистской Германии**

Веймарская республика в Германии была попыткой построения чисто буржуазного государства и права. Она провалилась, поскольку германское общество оставалось административным. Буржуазия оказалась не способной самостоятельно управлять страной с помощью республиканских форм. Она не смогла исполнять роль господствующего класса. Экономический кризис 30-х гг. поставил страну перед опасностью возникновения в Германии коммунистической модели административного государства, уничтожающего полностью частную собственность и буржуазию. В этих условиях буржуазия Германии решила, что у нее не остается другого выхода, как передать власть новой бюрократии, во главе с А. Гитлером.

Административное государство **привычно для** Германии и соответствует ее национальным традициям. На смену феодализма в Германии пришел не капитализм, как утверждают советские ученые<sup>226</sup>, а административное общество с господством государственной бюрократии. Наиболее ярко черты административного общества, государства и права проявлялись в Пруссии, ставшей объединительным центром германских земель. Даже отечественные ученые вынуждены признавать, что общество и государство Пруссии с конца XVIII в. имели феодально-бюрократический характер<sup>227</sup> с всемогущим бюрократом<sup>228</sup>. Явно административный характер имел Второй Рейх.

<sup>221</sup> Черты административной правовой системы подробно описаны в моей монографии «Административизация правовой системы» Екатеринбург, 2005. Черты административного общества и государства описываются в моей статье, опубликованной в сборнике Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

<sup>222</sup> Черкасов Н.С. ФРГ: «Спор историков» продолжается? // Новая и новейшая история. 1990. № 1. С. 173.

<sup>223</sup> <http://school.ort.spb.ru/library/torah/lessons10/10-65.htm>

<sup>224</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 301.

<sup>225</sup> Там же. С. 310.

<sup>226</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 137.

<sup>227</sup> История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 241.

<sup>228</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 139.

**Буржуазия** германских земель ни когда не была самостоятельным классом. Она выращивалась управленческой элитой земель, во главе с правителем и существовала под их контролем. Конечно, во второй половине XIX в. она образовала отдельный класс и через парламенты пыталась отстаивать свои групповые интересы, но она ни когда не превращалась в господствующий класс, всегда оставалась только группой давления. Политическое господство класса управленцев в Германии поддерживалось посредством монархической формы правления и авторитарного режима. Административное общество, не способное к самоуправлению, даже если оно вдруг получает власть, не может отказаться от господства бюрократии, возглавляемой правителем. Так, народы германских земель в начале XVIII в. свергли власть Наполеона, но добровольно признали над собой власть своих монархов. К. Маркс замечал, что «немцы в своей войне с иноземцами обменяли одного Наполеона на тридцать шесть Меттернихов»<sup>229</sup>. Конституции, принимаемые в землях Германии, а затем в единой Германии в XIX в. обеспечивали широкие полномочия монарха, выступающего представителем класса управленцев. Преследования оппозиционных деятелей, свободомыслия в университетах и цензура были обычным явлением для Германии первой половины XIX в.<sup>230</sup>. Ярким примером не демократического права были Карлсбадские декреты.

Буржуазия в капиталистических государствах ставит бюрократию под свой контроль посредством конституций, обладающих высшей юридической силой. Немецкие монархи не стали дожидаться, пока их власть будет ограничена. Они сами октроировали конституции, которые обеспечивали сохранение их власти и некоторое участие буржуазии в делах государства. Только в трех землях Германии конституции, разработанные правителями были одобрены созданными специально для этого собраниями<sup>231</sup>. Эти конституции копировали Вестфальскую конституцию 1807 г. Советские историки права отмечали, что она устраивала их, так как сохраняла всевластие монарха, одновременно допуская второстепенные демократические атрибуты<sup>232</sup>. Историк-конституционалист Э. Губер отмечает, что не смотря на провозглашение принципов свободы и равенства в названных конституциях, они не могли эффективно проводиться в действительности при системе «аристократически-бюрократической» организации. Это был, по его мнению, «мнимый конституционализм», «диктатура первого консула»<sup>233</sup>. Такие конституции не подрывали власти управленцев в целом. Они не были выстраданы обществом и не имели всеобщей поддержки. Наоборот, они были инструментом класса управленцев, играли роль «выпускного клапана» – пишут советские правоведы. С идеологической точки зрения они являлись эффективным предупредительным средством против революции<sup>234</sup>.

Конституция, в большей степени, чем ранее выражающая интересы буржуазии была принята Франкфуртским Национальным Собранием в 1849 г. Но буржуазная элита не сумела добиться введения ее в действие.

Конституция Германской империи 1871 г. так же ставила класс буржуазии не в положение хозяина страны, а только предоставляла ей возможность лоббировать свои интересы посредством парламента. Управленческие элиты могли легко «заткнуть ей рот» путем роспуска Рейхстага (ст. 12), что и делалось в 1878, 1887 и 1893 г. Западногерманский историк Г.-У. Велер доказывает, что в Германии в это время сохраняется абсолютизм со слабыми ростками парламентаризма, не обеспечивающими правовых интересов буржуазии<sup>235</sup>. Ф. Энгельс писал, что буржуазия «восторженно пала к ногам Бисмарка и с тех пор красовалась только в его свете...»<sup>236</sup>. Такое положение буржуазии не могло способствовать получению ею навыков самостоятельного управления страной. Поэтому она не смогла нести груз правления в XX в., не сумела с помощью парламента справиться с проблемами, возникшими в стране и добровольно передала власть новой бюрократии во главе с А. Гитлером. 23 марта 1933 г. буржуазные элиты согласились подписать «Закон о ликвидации бедственного положения народа и государства», передававший чрезвычайные полномочия А. Гитлеру. Тем самым они добровольно подписали смертный приговор Веймарской конституции, обеспечивавшей их политическую власть.

Идеальное административное государство эффективно осуществляет роль опекуна в обществе. Возникшее еще в Пруссии полицейское государство с одной стороны ставило общество под полный контроль бюрократии, а с другой стороны обеспечивало образцовый порядок и бюрократическую законность. При этом порядке люди теряют способность к самоорганизации. Свободы, которые возникли в Веймарской республике, тут же привели к конфликтам между разными группами общества, не привыкшими самостоятельно согласовывать свои интересы. Признаком административного общества является склонность к крайностям, к экстремизму. Удержать такое общество в узде способно только полицейское государство с помощью принуждения. Как только массовое насилие со стороны государства исчезло, страну стали сотрясать попытки переворотов. Улицы германских городов превратились в площадки для насильственного выяснения отношений между экстремистскими группировками. Политические убийства стали обычным делом. Экономический кризис 1929 – 1933 гг. привел к еще большей радикализации масс и вызвал небывалую поляризацию политических сил, что нанесло демократии серьезный удар – свидетельствует историк Г.А. Винклер<sup>237</sup>. Немцы устали от хаоса и с радостью отдали власть тем, кто пообещал восстановить полицейский порядок в стране.

Советские ученые доказывали, что господствующим классом в Германии XIX в. были помещики (юнкера). Безусловно, государство учитывало их интересы. Из их состава формировался класс управленцев. Но когда управленческие элиты во главе с правителем видели, что их интересы не совпадают с интересами помещиков, они легко шли на ущемление интересов последних. Так, когда государству понадобилось развивать промышленность, управленцы пошли на отмену крепостной зависимости крестьян от своих помещиков, заставили самих помещиков переходить к рыночным отношениям в экономике. Эдикт 9 октября 1807 г. разрешал свободный переход земель от одного лица к другому, уничтожал различия в правовом положении земель дворян и других сословий; была отменена личная зависимость крестьян<sup>238</sup>. Опять следует подчеркнуть, что инициатором реформам в Германии выступает не буржуазия, а сама бюрократическая элита, которая видит, что управляемая ею страна отстает в своем экономическом развитии от соседей. Бюрократии нужна развитая экономика,

<sup>229</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 4 с. 490.

<sup>230</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 146.

<sup>231</sup> Там же. С. 144.

<sup>232</sup> Там же. С. 136.

<sup>233</sup> Там же. С. 136.

<sup>234</sup> Там же. С. 143.

<sup>235</sup> Там же. С. 173.

<sup>236</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 18. С. 289.

<sup>237</sup> Ерин М.Е. Исследования Г.А. Винклера по истории Веймарской республики // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 156.

<sup>238</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 138; Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 166.

обеспечивающая военную мощь государства, авторитет бюрократических элит на международной арене. Так, признается, что инициатором реформ в Пруссии были ведущие представители прусской бюрократии. «Непосредственным толчком к проведению реформ послужили военные поражения Пруссии от наполеоновской Франции, которые свидетельствовали об отсталости государства»<sup>239</sup>. Даже в парламенте Пруссии в 1849 г. чиновники занимали 250 мест из имеющихся 350<sup>240</sup>.

С 1740 г., – пишет И. Шерр – в германских землях возникает просвещенный абсолютизм<sup>241</sup>. Правители создают слой рациональной бюрократии, эффективную судебную власть. Историки отмечают, что в Германии бюрократия исполняла многие модернизаторские функции, присущие английской буржуазии, и закладывала основы для осуществления промышленной революции в стране<sup>242</sup>. Все это укрепляет административное общество. Население, в том числе буржуазия, привыкают к господству управленцев, не представляют себе, как можно жить без их опеки. Известный германский историк Г.А. Винклер отмечает, что германское общество в период Веймарской республики не устроило мощи германской бюрократии, которая была не довольна правлением буржуазии посредством республиканских форм. «Республика с самого начала обречена была сосуществовать с чиновничеством, в котором убежденные республиканцы составляли меньшинство» – пишет он. Офицерский корпус, высшее чиновничество, юстицию Г.А. Винклер относит к непримиримым врагам демократии<sup>243</sup>. Германское общество не смогло быстро заменить привыкшую к господству бюрократию на чиновников, послушных республике. Политики признавали, что их партии не располагает собственными профессионально обученными людьми, способными занять должности высших чиновников в государстве. Опора на старую бюрократию позволила нацистскому государству быстро приобрести колоссальную силу.

Давно известно, что в административном обществе крупная буржуазия предпочитает вступать в сговор с управленческими элитами для совместной эксплуатации населения. Она поддерживает диктатуру бюрократии. Так произошло и в Германии, где крупные промышленники в конце XIX – начале XX в. поддерживали кайзеровский режим, а затем встали на сторону Гитлера.

Ничего удивительного нет в том, что А. Гитлер и его бюрократия шли к власти, опираясь на **поддержку значительной части германского общества**. Это было административное общество, которое не способно на самоуправление и нуждалось в хозяине в лице сильного правителя. Массе, которая является социальной основой административного общества, не нужна демократия. Она не умеет и не желает пользоваться демократическими инструментами (свободой слова, выборами, парламентом). Г.А. Винклер отмечает, что Веймарская конституция была самой демократической в мире, но общественность скорее примирилась с ней, чем приняла ее как свою<sup>244</sup>. Избрание старого кайзеровского генерала П. фон Гинденбурга президентом страны 26 апреля 1925 г. Г.В. Винклер называет «вотумом недоверия республике», референдумом против парламентской демократии. Интересно, что российское общество сегодня так же относится к своей конституции, а вотумом недоверия республике стало избрание на пост президента России бывшего полковника КГБ СССР. События весны 1925 г., – продолжает Г.А. Винклер – были ни чем иным как «тихим» изменением конституции, консервативной перестройкой республики. С избранием Гинденбурга усилились позиции крайне консервативных, реакционных и недемократических сил, что подорвало устои буржуазно-парламентской республики – считает Г.А. Винклер. Избрание Гинденбурга президентом Германии, – пишет он, – было так же признаком того, что «республика, лишилась серьезной поддержки со стороны буржуазии»,<sup>245</sup> которая уже тогда расписалась в своей неспособности самостоятельно управлять страной с помощью парламента. Это был шаг к восстановлению старого, привычного административного общества и государства.

Одним из атрибутов модернизированного административного общества является **служилая интеллигенция**. Если интеллигенция гражданского общества является представителем этого общества и стоит в первых рядах защитников демократии, то служилая интеллигенция административного общества является «верным псом» правителя и государственной бюрократии. Значительная доля германской интеллигенции принадлежала именно к последней группе и внесла свой существенный вклад в дело захвата власти нацистами.

Традиционной для Германии была **идеология**, обеспечивающая власть класса управленцев: этатизм, великодержавие, вождизм. С XIX в. немецкое общество признавало чиновничество, особенно военное, высшим социальным слоем. Зажиточные буржуа стремились продвинуться по социальной лестнице, выдавая своих дочерей за аристократов из офицерского корпуса или добываясь для сыновей назначения в престижные кавалерийские полки<sup>246</sup>. Большинству немцев были чужды буржуазно-демократические ценности свободы, демократии, гуманизма, неприкосновенности личности. Все они были быстро забыты в ходе создания Третьего Рейха. А. Гитлер умело эксплуатировал популярную среди населения идею о великой Германии, объединенной вокруг своего правителя. Единство нации противопоставлялось партийной раздробленности. Идя к власти и при проведении репрессий А. Гитлер так же умело использовал миф о вине буржуазных демократов в крушении Второго Рейха, об «ударе кинжалом в спину»<sup>247</sup>. Интересна общая закономерность. Начиная с XX в. сторонники административного государства, сами управленцы отказываются открыто заявлять о своих убеждениях, действуя в основном посредством лжи. Они идут к власти и осуществляют ее под лозунгами демократии, конституционной законности. В частности, А. Гитлер изображал из себя стража конституции, которую стремился уничтожить. Он ввел в заблуждение не только население, обмануть которое не сложно, но и большую часть буржуазной элиты, отдавшей себя 23 марта 1933 г. во власть новой бюрократии (голосование в Рейхстаге о предоставлении правительству А. Гитлера чрезвычайных полномочий). Как и большевики А. Гитлер, имел социальную опору в рабочих, обманывать которых легче всего. Его партия называлась социалистической и рабочей.

Все сказанное говорит о том, что нацистское государство не было каким-то новым и случайным явлением для Германии. Оно было только новой моделью старого административного государства, приспособленной к изменившимся условиям XX в.

<sup>239</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 138.

<sup>240</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юрист, 1998. С. 334.

<sup>241</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 137.

<sup>242</sup> Патрушев А. Германская история: через тернии двух тысячелетий. М.: Издательский дом Международный университет в Москве, 2007. С. 256.

<sup>243</sup> Ерин М.Е. Исследования Г.А. Винклера по истории Веймарской республики // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 154.

<sup>244</sup> Там же. С. 155.

<sup>245</sup> Там же. С. 156.

<sup>246</sup> Крейг Гордон Немцы. М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 1999. С. 260.

<sup>247</sup> Ерин М.Е. Исследования Г.А. Винклера по истории Веймарской республики // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 154.

Германия и Россия имеют большие сходства в своей истории. В России попытка замены административного государства в феврале 1917 г. быстро сменилась введением нового, модернизированного административного государства, которое было названо Советским. В Германии, под давлением соседних стран, кайзеровское традиционное административное государство было заменено буржуазным государством в форме Веймарской республики. С большими трудностями оно сумело просуществовать до 1933 г. и было заменено новой моделью административного государства в форме нацистского государства. Мирный способ введения этого государства показывает, что оно органично вытекало из административного характера германского общества. Г.А. Винклер отмечает, что Веймарская республика строилась на старом фундаменте кайзеровской Германии<sup>248</sup> и поэтому не могла долго просуществовать. Еще в 1923 г. коммунисты и нацисты делали попытки осуществления государственных переворотов. Общество уже тогда задумывалось о том, не вернуться ли к административному типу государства и только не могло решить, какое из современных разновидностей выбрать: коммунистическое (лево-административное) или нацистское (право-административное). В 1933 г. был сделан выбор в пользу более правого, не отказывающегося полностью от частной собственности нацистского государства. Затем А. Гитлер с помощью репрессий уничтожил в германском обществе те незначительные, возникшие ранее буржуазно демократические черты, уничтожил носителей гражданских ценностей, не совместимых с интересами новой бюрократии. Возникновение нацистского государства необходимо рассматривать, так же как и Октябрьскую революцию 1917 г. в России, как административную антибуржуазную революцию или контрреволюцию, если считать буржуазный строй более передовым по сравнению с административным.

## 2. Административный характер социально-экономической политики нацистской Германии

А. Гитлер не скрывал антибуржуазной сущности своего государства и правовой системы. На выборах 14 сентября 1930 г. он откровенно выступал с антибуржуазными лозунгами. И это был не просто обман населения. Новой нацистской бюрократии действительно были чужды принципы неприкосновенности частной собственности и свободы предпринимательства, которые составляют основу буржуазного общества. Она лишала прав собственности не только евреев. Декрет «О защите народа и государства» от 28 февраля 1933 г. (RGBl., I, 1933, S. 83)<sup>249</sup> позволял государственным чиновникам издавать приказы о конфискации собственности, ограничивать право владения собственностью. Нацистское государство активно вмешивалось в отношения распределения общественного продукта. Бюрократия стала ущемлять права тех, кто помог ей прийти к власти, – отмечает М. Дюверже<sup>250</sup>. Крупные собственники выступают всего лишь как личная клиентелла управленческих элит. В случае конфликта с ними они теряют свою собственность, свободу, а иногда и жизнь. У самых крупных собственников нет законных политических средств воздействия на своих хозяев (сюзеренов). Они так же бесправны, как и все остальное население. Управленческие элиты терпят их до тех пор, пока они приносят им пользу. Советский историк К.Е. Ливанцев вынужден был признавать, что владельцы монополий вынуждены были подчиняться гитлеровскому режиму во имя сохранения и расширения своих позиций<sup>251</sup>.

Важнейшим признаком административного характера правовой системы нацистского государства является доминирование публичного права и ограничение действия норм частного права. Административное право вытеснило гражданское право из многих сфер регулирования имущественных отношений.

Основой буржуазного общества, государства и права является принцип формального равенства. Люди иерархизируются здесь только по количеству находящихся в их собственности богатств. Законодательство фашистской Германии отказывалось от принципа равенства, официально провозгласив неравенство людей их по идеологическим, социальным, расовым, партийным характеристикам. Положение человека в обществе определялось тем, является ли он членом партеобразного объединения бюрократии, в которое после победы превратилось НСДАП. Выживание человека зависело от его преданности бюрократической элите во главе с ее лидером и верности распространяемой ими идеологии, защищающей административные ценности. Фашистские теоретики предлагали исходить из строгой соподчиненности различных групп населения, ценность и место которых в обществе и государстве должны определяться важностью выполняемых ими функций (В. Стапел). Естественно, бюрократия стала считаться самой ценной группой общества и заняла высшее положение на социальной иерархической лестнице.

Как известно, буржуазия подчиняет себе государство и государственную бюрократию с помощью права. Государственный аппарат связывается правовыми нормами, принимаемыми буржуазным парламентом. «Фашистская теория, – отмечают отечественные исследователи – полностью отвергла идею о правовой связанности государства, провозглашая всевластие фашистского государства и свободу его действий, как внутри страны (против граждан и организаций) так и во вне (против других государств)»<sup>252</sup>. Министр юстиции нацистской Германии Гюртнер, говорил, что законность делает государство «беззащитным»<sup>253</sup>. Принцип законности заменялся принципом целесообразности, свободного усмотрения фашистского государства и его органов<sup>254</sup>. Все это оправдывало произвол нацистской бюрократии, отражающий ее господствующее положение в обществе.

Не следует забывать, что нацистская бюрократия во главе с фюрером, так же как и советская, во главе с вождем ставили перед собой задачу вывести новую породу человека, которым будет легко управлять. А. Гитлер говорил, что ему нужен «новый тип человека» трезвый, способный не сгибаться перед трудностями, фанатически атакующий врагов, где бы они не повстречались<sup>255</sup>. Для реализации этих целей нацистское государство должно было проводить селекцию среди своего населения. Оно берется уничтожать не удовлетворяющие чиновников экземпляры людей. Для этого приспособляется механизм репрессий. Г. Геринг в своей речи 3 марта 1933 г. заявил: «...Я не буду ограничивать себя в принимаемых мной мерах никакими юридическими соображениями... Моим долгом не является правосудие. Мне надлежит лишь уничтожать и искоренять...»<sup>256</sup>. Этому же способствовала и уголовная политика. Закон об изменении уголовного кодекса Германии от 28 июня 1935 г. (RGBl., I, 1935, S 839) освобождал судью от необходимости точно следовать за требованиями действующего

<sup>248</sup> Там же. С. 153.

<sup>249</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 275.

<sup>250</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический Проект, 2000. С. 330.

<sup>251</sup> Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л., 1986. С. 269.

<sup>252</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 112.

<sup>253</sup> Там же. С. 269.

<sup>254</sup> Там же. С. 270.

<sup>255</sup> Крейг Гордон Немцы. М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 1999. С. 198.

<sup>256</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 271-272.

законодательства и допускал возможность действовать при квалификации преступности деяния и определении меры наказания по собственному усмотрению, на основе «здорового народного чувства». Закон допускал применение аналогии права<sup>257</sup>.

Расширению произвола бюрократии способствовала неопределенность норм законов, позволявшая правоприменителям произвольно их толковать в собственных интересах. «Каучуковые» формулировки законодательных актов ... стали всеобщими в фашистских странах» – отмечали советские правоведы<sup>258</sup>. В частности Декрет от 28 февраля 1933 г. устанавливал уголовную ответственность лиц, «являвшимися подстрекателями или инициаторами совершения актов, вредящих народному благосостоянию». Что такое народное благосостояние – определял чиновник.

### **3. Административные свойства политической системы нацистской Германии**

Если экономические отношения, сложившиеся в нацистской Германии учитывали какие-то интересы класса буржуазии, то в политических отношениях полностью господствовали интересы управленцев. Здесь Германия ни чем не отличалась от страны Советов. Тоталитарный режим ставил немецкое общество под полный контроль государственной бюрократии. Буржуазия, как и другие члены общества, лишилась всех политических прав. Декрет «О защите народа и государства» от 28 февраля 1933 г. (RGBI., I, 1933, S. 83) приостановил действие норм конституции Германской империи, декларирующих личные и политические права. Государственные чиновники получили возможность ограничения личной свободы, права свободного выражения мнений, включая свободу печати, свободу собраний и свободу объединяться в организации, могли нарушать тайну почты, телеграфной и телефонной связи, производить обыски в домах. Гестапо эффективно выявляло, лишало свободы и, даже жизни всех недовольных правлением новой бюрократии.

Государственная бюрократия лишила буржуазию ее важнейшего инструмента участия в политической жизни – политических партий. Все партии были запрещены декретом от 14 июля 1933 г. За попытки организовать какую-либо партию устанавливалась уголовная ответственность. Политическая деятельность как таковая исчезла. Нацистская партия после прихода к власти превратилась в партеобразное объединение чиновников, в которое входили подчиненные им активисты из других социальных слоев, беспрекословно выполняющие приказы своего фюрера.

Тотальный контроль государственной бюрократии за населением обеспечивался через созданные государством квази-общественных организаций: молодежных, женских, профсоюзных, спортивных.

Господство класса управленцев обеспечивала диктаторская форма правления в нацистской Германии. Новая бюрократия, захватившая власть в 30-е гг. вышла из разных слоев общества. Она не обладала авторитетом, необходимыми способностями и могла остаться у власти только в условиях абсолютизма и деспотии своего лидера. Парламент, с помощью которого буржуазия выражает свое мнение и закрепляет его в законах, был фактически уничтожен нацистской бюрократией. После выборов 5 марта 1933 г. Гитлер не проводил выборов в Рейхстаг. Его депутаты, как и депутаты большевистских Советов, перестали представлять интересы общества. Они превратились в особого рода чиновников, призванных обозначать наличие народного представительства, но являющихся номенклатурой бюрократии нацистской квазипартии. Они послушно исполняли приказание бюрократической элиты Рейха. Решения в Рейхстаге стали приниматься единогласно. Все несогласные с волей бюрократической машины рейха обрели свое место в лагерях и тюрьмах. «Не будучи упразднен полностью, парламент вырожден в жалкий, не имеющий реального политического веса декорум» – писали советские ученые о парламенте Германии при фашистах<sup>259</sup>. Для этого парламента было характерно ограничение законодательных полномочий, отсутствие парламентского контроля за исполнительной властью, установление безусловного правительственного руководства парламентом<sup>260</sup>.

Нацистская доктрина, которая заменила конституцию Германии, вполне официально объявила «фюрера» носителем суверенитета, а государство орудием его воли<sup>261</sup>. С 23 марта 1933 г., – доказывает У. Ширер – Гитлер действовал как диктатор, свободный от каких-либо ограничений<sup>262</sup>. Естественно, диктатор не может осуществлять свою власть без помощи огромного класса бюрократии. Суверенитет фюрера означал суверенитет его бюрократии.

Буржуазное общество подчиняет своей воле государство с помощью разделения властей. Нацистское государство наоборот, стремится к абсолютному господству государственной бюрократии над обществом. С этой целью оно отказывается от разделения властей. Депутаты Рейхстага, правительство, суд подчинены единой воле фюрера, представляющего класс бюрократии и обеспечивающего его господство. После смерти президента Гинденбурга должность президента и рейхсканцлера были объединены (1 августа 1934 г.). Власть фюрера была пожизненной. Пар. 1 закона «О верховном главе Германской империи» от 1 августа 1934 г. (RGBJ., I, 1934, S. 747) устанавливал, что Гитлер сам назначает своего приемника. Расширенное толкование законов от 23 марта 1933 г. и от 1 августа 1934 г. привели к тому, что Гитлер единолично принимал законы (с контрассигнатурой какого-либо министра, что имело чисто символическое значение)<sup>263</sup>. Закон, принятый Рейхстагом 26 апреля 1942 г. закрепил на бумаге то, что уже присутствовало давно. Он признавал за фюрером все верховные права, объявлял его не связанным какими-либо законоположениями, не ограничивал ни сферу, ни средства его деятельности, закрепляя полнейшую свободу его усмотрения. Он объявлял фюрера верховным судьей<sup>264</sup>. Такое положение фюрера обеспечивало единство, а значит и мощь класса государственной бюрократии, его безответственность перед обществом. Все чиновники на Нюрнбергском процессе доказывали свою невиновность, ссылались на то, что они всего лишь выполняли приказы.

Власть бюрократии вводилась не только в центре. 7 апреля 1933 г. А. Гитлер издал декрет об учреждении во всех землях должности губернатора рейха. Он назначил на эти должности верных ему людей. В их подчинении оказались правительства, парламенты и судебные органы земель. 30 января 1934 г. был принят декрет «О переустройстве германского государства» (RGBI., I, 1934, S. 65). Народные ассамблеи в землях были упразднены, суверенные права земель переданы рейху, правительства подчинены центру (ст. 2), а губернаторы – непосредственно министру внутренних дел (ст. 3). Так называемая «унификация земель» в целом заканчивается принятием закона от 14 февраля 1934 г., упразднившего представительство земель в империи (рейхсрат). Закон от 30 января 1935 г. установил непосредственную зависимость земель от главы государства.

<sup>257</sup> Там же. С. 271.

<sup>258</sup> Там же. С. 277.

<sup>259</sup> Там же. С. 340.

<sup>260</sup> Там же. С. 341.

<sup>261</sup> Там же. С. 112-113.

<sup>262</sup> Ширер У. Взлет и падение Третьего Рейха. В 2 кн. Кн.1. М.: ИП Богат, 2007. С. 290.

<sup>263</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 325.

<sup>264</sup> Там же. С. 326.



Гитлер мог назначать правительства земель, расширять права имперских министров, которые получали права непосредственно вмешиваться в дела правительства земель. Бюрократическая вертикаль власти была построена. Государственно-правовые федеративные отношения были заменены административными. Земли из субъектов федерации были превращены в административные единицы.

Нацистская бюрократия не доверяет буржуазии и другим группам населения даже местное самоуправление. В преамбуле к «Положению о германских общинах» от 30 января 1935 г. говорилось, что правительство не посягает на местное самоуправление, но фактически оно было ликвидировано, - доказывают советские ученые<sup>265</sup>. Управление общиной осуществлял бургомистр, который должен был пользоваться доверием партии и государства (ч. 1 пар 6 а. 2 Положения). При бургомистре состояли общинные советники, которые выполняли совещательные функции. Фактически бургомистр и советники были чиновниками, назначенными руководителями аппарата нацистской квазипартии. «Деятельность местных органов, - отмечают советские исследователи, - осуществлялась под всеобъемлющим контролем и руководством министерства внутренних дел, его органов и уполномоченных фашистской партии. Последние так же участвовали в издание устава общины. Министерство внутренних дел имело право вмешиваться в дела общины: назначать и отзывать бургомистров, отменять любые решения общин и требовать принятия каких-то мер<sup>266</sup>.

#### **4. Государственное вмешательство в духовную жизнь общества**

Буржуазное государство, представляющее широкие слои частных собственников не может существовать без свободы мысли и слова в первую очередь для этих частных собственников и связанной с ними интеллигенции. Административное государство поддерживает идеологическое господство класса управленцев над обществом. Оно навязывает обществу идеологию, обеспечивающую власть бюрократии. Нацистское государство, не стесняясь, создало министерство пропаганды для навязывания обществу единомыслия.

Если буржуазия стремится к накоплению богатств, то управленческие элиты к расширению своей власти, как внутри страны, так и в мире. Германская бюрократия часто являлась образцом великодержавного, имперского мышления. Она успешно распространяла свои милитаристские идеи в обществе. Идея построения великого рейха являлась ключевой для управленцев нацистского государства. Для ее реализации пришлось пожертвовать благополучием всей Германии, миллионами жизней немцев. Возрождение германской империи шло через патриотическую пропаганду и агитацию за «оздоровление» заболевшей пацифизмом германской нации, за возрождение прежней национальной гордости и превосходства над другими народами, за восстановление прежней славы и прежних границ<sup>267</sup>.

Нацистская пропагандистская машина открыто критиковала западные буржуазные ценности. Фашисты критиковали буржуазную демократию, подчеркивая, что «вся система буржуазной демократии и парламентаризма надуманна, исходит из отвлеченного рационализма, противостоит естественному наряду извне – по западным образцам – и находится в вопиющем противоречии с его историческими традициями»<sup>268</sup>. В. Штапель в своей книге доказывал неприемлемость для Германии западноевропейской либеральной демократии, построенной на сугубо рационалистических и привнесенных извне началах и требовал перехода к немецко-консервативной демократии, соответствующей «действительным», «естественным» качествам немецкого народа. В ее основе должны лежать старые формы, основанные на народно-историческом духе<sup>269</sup>. «Характеризуя Веймарскую парламентскую систему, В. Штапель называет ее порождением либеральной западной демократии и насилием над органической народной жизнью»<sup>270</sup>. Истинно народной демократией, которая противопоставляется демократии буржуазной, бюрократия называет патернализм, заботу административного государства о поставленном в положение домашнего скота населении.

Идеологией буржуазии является индивидуализм. Бюрократия наоборот, легитимизирует свою власть, выступая от имени всего населения. Отечественные исследователи отмечают, что фашисты активно вели борьбу против индивидуализма<sup>271</sup>. Их теоретики доказывали, что задачей государства должно быть обеспечение не индивидуального счастья личности, но обеспечение «блага народа». При этом под этими благами они понимали славу, силу, честь народа<sup>272</sup>.

Буржуазная идеология противопоставляет гражданское общество и государство, с тем, чтобы затем подчинить это государство свободному обществу. Идеологи нацистского государства наоборот проводили в жизнь идею о слиянии общества и государства, об обществе, «организующем себя в государство»<sup>273</sup>.

Как уже отмечалось, административное государство в XX в. строится на лжи и оно не может терпеливо относиться к тем, кто способен изболтать правителей в их лживости. Этим объясняются массовые репрессии, которые осуществляло нацистское государство против инакомыслящих.

Проведенное выше исследование имеет значение не только для оценки истории Германии. Оно полезно для трезвого взгляда на развитие современной России, государство и право которой уверенно восстанавливает утраченные в 90-е гг. XX в. административные черты. Современная Россия очень похожа на Веймарскую Германию периода своего заката. Над этим следует задуматься.

---

<sup>265</sup> Там же. С. 155.

<sup>266</sup> Там же. С. 156.

<sup>267</sup> Ротштейн Ф.А. Из истории прусско-германской империи. М-Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1948. С. 200.

<sup>268</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 294.

<sup>269</sup> Там же. С. 295-296.

<sup>270</sup> Там же. С. 295-296.

<sup>271</sup> Там же. С. 116.

<sup>272</sup> Там же. С. 115.

<sup>273</sup> Там же. С. 116.

**15. Денисов С.А. Конфликт гражданских и административных правовых систем в глобальном мире // Право и глобализация : проблемы теории и истории. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2009. С. 54-62.**

С. 54.

Административной автор называет правовую систему, которая обеспечивает господство в обществе класса управленцев, составляющих государственный аппарат. Экономическое господство управленцев обеспечивается закреплением в нормах права государственной собственности на основные средства производства, редиистрибутивных форм распределения общественного продукта, возможности государственных чиновников вмешиваться в дела частных лиц (условная частная собственность и государственный контроль за производством и распределением продукта частными лицами). Политическое господство класса управленцев обеспечивается закреплением в праве не демократических отношений: несменяемости высших должностных лиц, отстранения общества от участия в управлении государственными и общественными делами. Право закрепляет безответственность государства, его органов и должностных лиц перед населением. В духовной сфере право административной правовой системы закрепляет доминирование одной идеологии (религии), оправдывающей господство класса управленцев над обществом. Конкурирующие идеологии запрещаются. Административная правовая система<sup>274</sup> создается административным государством<sup>275</sup> в административном обществе<sup>276</sup>.

Административная правовая система противоположна гражданской или частнособственнической правовой системе, закрепляющей частную собственность и свободу рыночных отношений, демократию и идеологический плюрализм. Выделенные правовые системы

С. 55

отличаются между собой не только по своей сущности. Они построены на разных принципах права. В основе их лежит разная правовая идеология и правовая психология масс. Они отличаются по своему субъектному составу, распределению прав и обязанностей между субъектами права, источникам права и используемой юридической технике.

Конечно, названные правовые системы являются, прежде всего, идеальными научными моделями, которые в той или иной степени реализуются в исторической практике в конкретных странах. В задачи данной статьи входит рассмотрение конфликта этих правовых систем в мире.

В Древнем мире и Средние века преимущественное положение занимала административная правовая система. В лучшем случае право закрепляло условную частную собственность, при которой собственник имущества оставался в зависимости от воли правителя и его чиновников. Последние могли по своему усмотрению отобрать у человека все, что он имел, в том числе и жизнь. Частнособственническая система зарождается в античном полисе, получает наибольшее развитие в Древнем мире в Римской империи и исчезает с лица земли вместе с ее падением. Как показывает Г.Дж. Берман<sup>277</sup>, частнособственническая правовая система почти с нуля возрождается в средневековой Европе и потому получает название западной (западноевропейской).

Развитие частнособственнической правовой системы происходит постепенно. Сначала вызревают отдельные ее элементы. Право медленно вытесняет государственных управленцев из сферы экономики, закрепляя неприкосновенность частной собственности и свободу рыночных отношений. Экономическое укрепление класса частных собственников позволяет им выработать и внедрить на практике нормы и принципы права, обеспечивающие политическое господство буржуазии над государственной бюрократией. Вводятся конституции, закрепляющие выборность органов власти, разделение властей, политические права и свободы граждан. Конституционное право позволяет превратить государственную машину (государственную бюрократию) в орудие гражданского общества. По такому пути шло развитие правовых систем Англии и Франции в XVI – XIX вв.

Победа частнособственнической правовой системы в европейских

С. 56

странах и Северной Америке создала условия для их быстрого развития (экономического, военного, культурного). Чтобы не проиграть в конкурентной борьбе, правящие группы административных государств начинают вводить у себя элементы частнособственнической правовой системы. Для развития экономики своих стран они вынуждены поддерживать частную собственность, рыночные отношения. Конечно, они могут допустить только условный их характер. Права собственников ограничиваются произволом правителя и его бюрократии. Класс управленцев не может допустить демократии в стране, поскольку это будет означать потерю им господства над обществом. Но правитель может октроировать конституцию, в которой создается видимое ограничение власти бюрократии, ее ответственность перед обществом. Официальное писаное право призвано имитировать демократию и свободы в духовной сфере. По этому пути шла Германия, Япония и Россия в XIX в. Подобные

<sup>274</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

<sup>275</sup> Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

<sup>276</sup> Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106 – 116.

<sup>277</sup> Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Изд-во МГУ, 1994.

процессы начали протекать в период недавних реформ в России (1991 – 2003 гг.), Китае (с 1978 – до настоящего времени) и других странах Азии. Государственная бюрократия сама, подчас вопреки общественному мнению, переходит от господства государственной собственности и редистрибуции к частной собственности и рыночным отношениям, заменяет нормы административного права гражданским правом, сокращает действие административного метода правового регулирования, ограничивает действие норм социального права, принуждая людей к самостоятельному и ответственному поведению. Интересно то, что в так называемых странах Востока (Япония, Южная Корея, Китай, Индия, Тайланд, Сингапур) частнособственническая правовая система внедряется в жизнь более активно, чем в России, которая претендует на вхождение в европейскую семью романо-германского права. Это говорит о том, что нельзя отождествлять частнособственническую систему с понятием Запад, административную систему с понятием Восток.

Введение в административную правовую систему элементов частнособственнической системы ведет к нежелательным для класса управленцев изменениям в обществе. Не смотря на подавление общественной активности, в названных странах формируется гражданское общество, которое стремится распространить принципы частнособственнической правовой системы на все сферы жизни: добиться на деле верховенства личных и политических прав и свобод человека и гражданина, ограничить свободу усмотрения государственного аппарата. Идет борьба за то, чтобы бумажное право,

С. 57

только декларирующее права и свободы, становилось реально действующим. Пойдет ли по этому пути развития Россия и Китай, покажет время.

Одновременно, необходимо отметить, что представители либеральной мысли (Ф. Фукуяма) рано стали «хоронить» административные государства с их правовыми системами. XX век, на примере создания социалистической правовой системы, показал, что у административного государства с его правом есть еще значительный потенциал развития. Уже во второй половине XIX в. К. Маркс утверждал, что капиталистические государства со своим правом частной собственности одерживают победу во всем мире. В ходе колониальной политики Запада происходило быстрое вытеснение из мирового пространства административных правовых систем восточного типа. Но административные общества оказались более живучими, чем ожидалось. Элиты административных обществ, опираясь на теорию социализма, разработанную К. Марксом, сумели создать административные государства и правовые системы новой разновидности. Новая бюрократия из рабочих и крестьян полностью уничтожила старую аристократическую бюрократию, связанную с возникавшим классом частных собственников. Старая административная правовая система с элементами частнособственнической была полностью устранена. Новая, так называемая социалистическая правовая система оказалась наиболее полным воплощением в жизнь модели административной правовой системы. Она довела господство бюрократии над обществом до тотального уровня. Частное право было искоренено вместе с частной собственностью и рыночными отношениями. Публичное право с его государственной собственностью и редистрибуцией стало господствовать в хозяйственной сфере. Административный метод регулирования с его иерархией и обязанностями членов общества перед государством торжествовал полную победу.

Пример так называемого социалистического права показывает, как древняя административная правовая система может принимать новые формы, приспосабливаясь к новым общественным условиям, к новым требованиям времени. Немногие исследователи (например, М. Восленский) смогли увидеть, что советское право – это всего лишь модернизированный вариант правовой системы Древнего Востока<sup>278</sup>.

С. 58

История XX в. показывает, что административная правовая система способна к регенерации, к возрождению из пепла в новых не узнаваемых массой обликах. Как она сможет выживать, какие примет облики в XXI в. покажет время.

Необходимо обратить внимание, что некоторые страны мимикрируют, создают видимость перехода к гражданской правовой системе. В писаном праве (конституции и законах) декларируется неприкосновенность частной собственности и право на предпринимательство, демократические свободы. Официальное писаное право играет здесь роль ширмы за которой прячутся реально действующие, часто не писанные нормы, обеспеченные поддержкой государственной бюрократии. Руководство страны имитирует наличие в ней конституционного строя. В правовой системе периода имитаций следует четко выделять (а) реальное позитивное право, опирающееся на силу государственного аппарата (его чиновников), но часто не писаное и (б) официальное позитивное право, которое декларирует права и свободы, не подкрепленные на деле. Эти системы норм противоречат друг другу.

Важнейшим атрибутом такой имитационной правовой системы является механизм нейтрализации действия писаных норм права, ограничивающих власть бюрократии<sup>279</sup>. Одни нормы законов нейтрализуются другими. Нормы гражданского права вытесняются нормами административного права. Действие норм конституции и законов могут быть блокированы нормами подзаконных актов или обычаев, исходящих от бюрократии. Материальные нормы, декларирующие права человека и гражданина легко нейтрализуются тем, что нет процедуры их реализации и защиты.

<sup>278</sup> Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: Советская Россия совм. С. МП «Октябрь», 1991.

<sup>279</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2 – 8.

Гражданская правовая система не может возникнуть в административном обществе. Последнее не готово взять власть в свои руки, продолжает жить на основе сложившихся обычаев административной правовой системы. Оно нуждается в опеке со стороны государства, доверяет свою судьбу правителю (передает ему законотворческие функции), отказывается участвовать в государственной жизни страны (не создает сильных политических партий, не поддерживает свободные средства массовой информации). Подчас оказывается, что в обществе нет тех субъектов, которые могли бы реализовать нормы, зафиксированные в писаных законах: нет организованного

С. 59

народа, нет граждан, готовых участвовать в общественной и государственной жизни, нет общественных партий и движений. Отсутствие первичных субъектов правовой жизни приводит к тому, что в стране не могут возникнуть вторичные (производные) субъекты: парламент, избранный народом президент, суд, органы местного самоуправления. Вместо них бюрократия формирует органы государства, представляющие ее интересы. Страна возглавляется бессменным правителем, при котором действует орган, узаконивающий его волю (имитация парламента). Суды превращаются в органы репрессий и реализации политики правителя на индивидуальном уровне. Вместо местного самоуправления возникает децентрализованное государственное (бюрократическое) управление на местах.

Опираясь на материалистическую концепцию не трудно доказать, что административные правовые системы имеют в некоторых странах прочную экономическую основу. В частности в России и ряде стран Азии сохраняется сырьедобывающая экономика, где прибавочный продукт имеет форму природной ренты, которая присваивается не демократическим государством. Это обеспечивает экономическое господство государственной бюрократии, которое поддерживается нормами писаного и не писаного позитивного права. Общественное правосознание в этих странах носит ярко выраженный этатистский характер. Частная собственность и рыночные отношения не поддерживаются населением. Оно связывает свои надежды с патерналистской политикой государственной бюрократии, с социальным правом, закрепляющим распределение общественных благ через государство. В таком обществе, где население экономически зависимо от государства не будут работать ни какие демократические нормы, в какой документ их не записывай. Так, население Саудовской Аравии и других арабских эмиратов вполне устраивает абсолютная монархия и авторитарный режим. Отказ от реализации демократических норм Конституции РФ поддерживался до начала экономического кризиса большинством населения России. Оно не возражало против сохранения пожизненной власти правителя, против превращения парламента в законорегистрационный орган при правителе, против существенного ограничения свободы средств массовой информации, свободы объединения в политические партии, права на проведение массовых мероприятий, устранения свободных выборов.

Идеологической основой для выживания административной правовой системы может стать принцип справедливости, опирающийся

С. 60

на уравнительное распределение продукта, осуществляемое через государственную бюрократию. В мусульманских странах административная правовая система ищет свою опору в религии, в ненависти людей к странам Запада. Спецификой современной России является подъем великодержавных, имперских настроений среди масс. Реализация реваншистских планов восстановления великой империи естественно связывается с усилением государства, подавлением индивидуализма, ограничением прав и свобод человека и гражданина во имя реализации великой идеи.

История последних столетий показала, что гражданские правовые системы, построенные на принципе свободы индивида, создают наилучшие условия для быстрого совершенствования общества. Свобода в сфере экономики позволяет находить людям все новые пути ее развития. Демократические свободы укрощают государственный «левиафан», позволяют превратить государственную бюрократию в послушный инструмент общественного прогресса. Защита интеллектуальных прав поощряет духовное творчество людей.

Сторонники административной правовой системы доказывают, что она полезна для так называемых догоняющих стран. Государство, как главный субъект права, имеет возможность принудить консервативное общество к прогрессу, отнять у частных лиц общественные блага и использовать их для достижения тех задач, которые уже решили более прогрессивные страны (индустриализация, концентрация капитала). В условиях так называемых мобилизационных отношений инструментами государства являются административный метод регулирования, обязанности, запреты и санкции, применяемые по отношению к членам общества. Государство, его органы и должностные лица наделяются, наоборот, широкими правами по отношению к рядовым членам общества. Вводится не равенство субъектов в зависимости от их положения в государственном механизме и пользы для реализации целей, поставленных государством. В качестве доказательства полезности административной правовой системы приводятся примеры того рывка, который сделал СССР в своем экономическом развитии в 1930-е гг. Вместе с тем, пример правовой системы Северной Кореи и Кубы показывает, что классический вариант административной правовой системы так называемого социалистического типа сегодня совершенно не жизнеспособен. Определенную эффективность показывают гибридные правовые системы, где административное государство допускает

С. 61

действие принципов частного права в сфере экономики. Хороших результатов в этом плане добилось китайское руководство в последние два десятилетия XX в. Оно соединило действие принципов частного права на микроуровне и сохранило за собой административные полномочия на уровне макрорегулирования.

Административная правовая система обеспечивает свободу действия высшей бюрократии страны. Все развитие общества ставится в зависимость от ее интеллектуальных способностей, правильности выбранных целей, честности, преданности национальной идее выживания. История показывает, что с некоторым успехом для общества использовали свои неограниченные права только отдельные правители и бюрократические элиты. Чаще всего право использовалось бюрократией для реализации своих частных и групповых интересов, в ущерб обществу. Кроме того, лишение свобод (дееспособности) таких субъектов права как народ, человек, гражданин приводит к тому, что они теряют способность действовать самостоятельно, привыкают к государственной опеке. Нация становится не способной к саморазвитию и самосовершенствованию.

Интересными являются тенденции развития правовых систем развитых стран в последнее столетие. Еще в начале XX в. мыслители стран Запада выражали опасение по поводу того, что частное право в развитых странах все более вытесняется публичным правом. Государство, под предлогом борьбы за справедливость, борьбы с экономическими кризисами начинается вмешиваться в хозяйственную сферу, оно берет на себя функцию распределения общественных благ (социальное государство). В борьбе с терроризмом в последние годы службы безопасности все больше и больше ограничивают личные права граждан (организация наблюдения за людьми на улицах, прослушивание телефонов, производство скрытого считывания информации в компьютерах). Все это наталкивает на мысль, что развитые страны мира могут постепенно ввести у себя принципы административной правовой системы, закрепляющие власть государственной бюрократии. Западная правовая система с ее свободой, формальным равенством может умереть. Дж. Бернхам выражал опасение, что западный мир подошел к порогу менеджеральных революций<sup>280</sup>, в ходе которых частное право будет вытеснено публичным (в первую очередь административным правом).

С. 62

Государства с разными правовыми системами не могут не конфликтовать между собой. В XX в. государства с социалистической моделью административной правовой системы стремились посредством мировой пролетарской революции стереть с лица земли государства с частнособственнической правовой системой. Их руководство ненавистно относилось к принципам свободы, формального равенства, подчиненности государственной бюрократии гражданскому обществу. Для того, чтобы эти идеи не подорвали основы административного общества СССР отгородилось «железным занавесом» от стран Запада. С конца XX в. страны с гражданской правовой системой перешли в наступление. Их не устраивает то, что нормы административной правовой системы не защищают права собственников (инвесторов) (например, отнятие имущества у акционеров ЮКОСа), ограничивают свободу рыночной конкуренции (запрет иностранцам свободно покупать нефтяные и газовые компании в России), поддерживают недобросовестную конкуренцию монополий, находящихся под опекой административных государств (поддержание монопольно высоких цен на нефть странами ОПЕК, попытки создать такую же организацию экспортеров газа). Административные государства так же стараются ограничить право свободного распространения информации в мире для поддержания идеологического господства над своим населением.

В СССР не скрывалось противоборство двух миров и двух правовых систем. Сегодня, в целях поддержания мира, стараются не делать акцент на различиях между правовыми системами так называемого Запада и Востока. Но это не должно мешать теоретикам права видеть конфликт между правовыми системами двух противоположных типов, видеть дрейф правовых систем конкретных стран в ту или иную сторону. В частности, очевидно, что в 1990-е гг. российская правовая система становилась все более частнособственнической. С начала XXI в. началось движение к восстановлению в России основ административной правовой системы.

---

<sup>280</sup> Burnham James. The managerial Revolution. Harmondsnorth, 1945.

## 16. Денисов С.А. Административный (бюрократический) характер правовой системы СССР в годы войны с Германией // [denisov11-12.narod.ru](http://denisov11-12.narod.ru)

Как отмечается в советской учебной литературе советское право в годы войны «продолжало выступать в качестве важнейшего средства проведения в жизнь политики Советского государства, служило средством реализации его функций»<sup>281</sup>. Оно использовалось государственной бюрократией в целях мобилизации населения и ресурсов для защиты **бюрократического строя**, подчинения населения установленному бюрократией порядку. В сознание большинства населения защита Родины от внешнего врага совпадала с защитой власти конкретной управленческой группы, возглавляемой И.В. Сталиным, с защитой административной социальной системы. Более того, сама административная социальная система в ходе войны приобретала славу и ценность. В условиях внешней опасности ее негативные черты меньше бросались в глаза.

Вопрос о ценностях, которые стоило защищать был умело запутан государственной пропагандой, которая находила отражение и в нормативных правовых актах. Власть советской бюрократии в нормативных документах значилась как советская власть, как советский строй. Конституция СССР 1936 г. провозглашала СССР социалистическим государством рабочих и крестьян (ст. 1). В Директивном письме ЦК ВКП(б) и СНК СССР партийным и советским органам прифронтовых областей от 29 июня 1941г. ставилась цель отстоять **социалистический строй** (т.е. власть советской бюрократии) и, одновременно свободу Родины. Оккупация Восточной Европы с целью расширить власть правителей СССР соединялась с целью помощи народам Европы в их борьбе против фашизма<sup>282</sup>.

### Источники права

Советские идеологи утверждали, что юридической базой законодательства СССР оставалась Конституция СССР и конституции союзных и автономных республик<sup>283</sup>. Вместе с тем признается, что действие некоторых норм Конституции было приостановлено, а содержание других было видоизменено в соответствии с чрезвычайной обстановкой<sup>284</sup>. Скрытое нарушение норм конституций превратилось в открытое их нарушение под предлогом войны.

В действительности, в СССР не пришлось (как это было в демократических странах) ломать систему источников права. Как до войны, так и после ее начала Конституция СССР продолжала оставаться всего лишь идеологическим документом, направленным на обман своего населения и зарубежной общественности. А.Н. Медушевский говорит о номинальном конституционализме в СССР<sup>285</sup>.

Высшую юридическую силу имели **указания диктатора** (политические доктрины), которые могли быть писаными или устными. Примером писаного нормативного документа было выступление И.В. Сталина 3 июля 1941 г. прозвучавшее по радио и напечатанное в газетах. Большое количество его решений имело секретный характер, ни где не публиковалось. Такой нормативный порядок позволял поддерживать всеобщую веру населения в мудрость великого вождя, сакрализировать его власть. Решения, которые приносили победу, прославлялись. Ответственность за указания, которые причинили вред стране взваливалась на исполнителей. Таким образом, удавалось поддерживать миф «о мудром царе и плохих боярах».

Указанные решения диктатора конкретизировались **актами исполнительных** (а не представительных) органов власти. Среди них более высокую юридическую силу имели решения Государственного Комитета Оборона, который возглавлялся сам диктатором<sup>286</sup>. За годы войны ГКО издал более 10 тыс. постановлений<sup>287</sup>.

Решения правительства (Совета Народных Комиссаров), чтобы иметь больший вес, объединялись с решениями высших органов партеобразного объединения бюрократии, называемого Коммунистической партией. Примером может служить Директивное письмо ЦК ВКП(б) и СНК СССР партийным и советским органам прифронтовых областей от 29 июня 1941г. Распространенным источником права стали приказы и инструкции наркоматов<sup>288</sup>.

Некоторые свои приказы диктатор оформлял в виде указов подконтрольного ему Президиума Верховного Совета СССР. Эти указы перестали утверждаться Верховным Советом, поскольку последний почти не созывался во время войны. На имитацию республиканской формы правления не было сил. Посредством таких указов было введено военное положение в стране<sup>289</sup>, произведена мобилизация военнообязанных, введены новые ордена и медали, произведены дополнения в уголовном, гражданском, семейном, процессуальном законодательстве. Через них производилось освобождение от должности и назначение на должность наркомов и их заместителей<sup>290</sup>.

Правовые нормы принимались органами военного командования, особенно в местностях, объявленных на военном положении. За их неисполнение они могли устанавливать наказание административного порядка в виде лишения свободы до 6 месяцев или штрафа до 3000 рублей. Им должны были подчиняться местные органы власти, государственные организации<sup>291</sup>.

На местах так же исчезли все формальные черты власти Советов, как представительных органов. Председатели исполкомов издавали распоряжения, отнесенные к компетенции исполкомов и сессий Советов<sup>292</sup>.

Принцип бюрократической иерархии проявился в полную меру и в судебной системе страны. Пленум Верховного Суда СССР издавал постановления, в которых разъяснял судебным органам, как им надлежит применять советское

<sup>281</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 238.

<sup>282</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 214.

<sup>283</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

<sup>284</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 240.

<sup>285</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.

<sup>286</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 309.

<sup>287</sup> История советского государства и права. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 218.

<sup>288</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

<sup>289</sup> Указ ПВС СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» // Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

<sup>290</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>291</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 311-312.

<sup>292</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

законодательство. Он устанавливал порядок применения норм, толковал законы и подзаконные акты, нередко восполнял пробелы в праве, которые допускал законодатель. Всего за годы войны было принято 90 постановлений<sup>293</sup>.

Многие правовые акты в период войны не публиковались в печати<sup>294</sup>.

Большое значение в описываемый период продолжают играть сложившиеся за предыдущий период правовые обычаи. Это делает наше советское право похожим на право древности и Средневековья<sup>295</sup>.

Позитивизм российских ученых-юристов не позволяет им увидеть не писанные нормы реального позитивного права и они продолжают обманывать себя и других относительно содержания норм советского права.

## Нормы, закрепляющие форму правления

Формально действующая в этот период Конституция СССР 1936 г. провозглашала республиканскую форму правления страной (ст. 1-2, 30-31). Однако, последние черты бюрократической республики, в которой определенную власть имел съезд партийной бюрократии, исчезли в середине 30-х годов XX века. К началу войны с Германией СССР уже являлась диктатурой одного человека, которая действовала на основе сложившихся обычаев. Наличие диктатуры И.В. Сталина в годы войны, было признано историками России в период перестройки<sup>296</sup>, как только стало возможным говорить правду о нашей стране. Н.С. Хрущев не раз свидетельствовал в своих мемуарах, что у Сталина в руках была власть восточного деспота. «Он все мог делать». Мог по своему произволу казнить и миловать<sup>297</sup>. Власть Сталина была не ограниченной ни каким законом и даже разумом. Н.С. Хрущев пишет, что Сталин часто руководствовался чувствами, держал в страхе все свое ближайшее окружение: «Верховодили голая власть, неограниченная беспрекословность». Он часто оскорблял своих подчиненных<sup>298</sup>. Верховная власть осуществлялась по правилам восточного двора. Сталин то приближал к себе отдельных людей, то отдалял их от себя. Между окружением шла борьба за близость к тирану. Каждый из приближенных информировал его о поведении других и тем самым достигал милости.

Советская пропаганда утверждала, что Советы во время войны оставались политической основой государства<sup>299</sup>. Лишь в 90-е годы XX века советские историки признали: «Деятельность Верховного Совета СССР носила во многом формальный характер, так как он не являлся постоянно работающим государственным органом. Депутаты, избиравшиеся от различных слоев населения, оставались на своих рабочих местах и собирались лишь для утверждения законодательных актов, которые, как правило, вносились правительством». Фактически, как до войны, так и во время ее Советы являлись декоративными органами, призванными скрыть диктат политической олигархии, а затем одного человека. Законы, закрепляющие полномочия Советов были декларативными.

Большинство депутатов всех степеней не являлись ни профессиональными политиками, ни бюрократией. Диктатор не нуждался в их помощи, и они были мобилизованы на фронт. За годы войны было проведено только три сессии Верховного Совета вместо двух раз в год, как предусматривала Конституция СССР (ст. 46). Они были нужны для создания видимости в глазах западного наблюдателя законного решения ряда вопросов. В июне 1942 года наспех была созвана девятая сессия Верховного Совета СССР для ратификации англо-советского договора о союзе в войне против гитлеровской Германии и о сотрудничестве и взаимной помощи после войны<sup>300</sup>. X Сессия Верховного Совета СССР приняла решения демонстрирующие существенное расширение суверенных прав союзных республик в области внешних сношений и обороны. Это было нужно И.В. Сталину для захвата в будущей ООН нескольких мандатов от имени республик СССР. По другим вопросам диктатор не нуждался в утверждении своих решений Верховным Советом СССР. Сроки действия полномочий депутатов Верховного Совета СССР во время войны истекли. Но это ни кого не смущало. Они были продлены до февраля 1946 г. без проведения выборов<sup>301</sup>. Еще более редко проводились сессии Советов в республиках и на местах<sup>302</sup>.

Могут сказать, что во время войны нельзя реализовать республиканские нормы. Однако, в Великобритании, во время войны парламент не прекращал своей работы. Более того, в начале войны он выразил недоверие правительству Чемберлена, который мирно уступил власть премьер-министра У. Черчиллю. Последний сформировал правительство из представителей консерваторов, лейбористов и либералов. Весной 1940 года во время войны проходил съезд оппозиционной лейбористской партии<sup>303</sup>. У. Черчилль должен был докладывать парламенту о проведенных военных операциях<sup>304</sup>. Как только война закончилась, избиратели отказали в доверии Черчиллю и он был отправлен в отставку.

<sup>293</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239-240.

<sup>294</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 240.

<sup>295</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.

<sup>296</sup> История советского общества. Краткий очерк (1917-1945 гг.). Глава 6. Куманев Г.А. В огне тяжелых испытаний (июнь 1941 – ноябрь 1945 г.) // История СССР. 1991. № 2. С. 14.

<sup>297</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 82.

<sup>298</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 51.

<sup>299</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 215.

<sup>300</sup> Заседание ВС СССР 18 июня 1942 г.: Стенографический отчет. М., 1942.

<sup>301</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>302</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 313.

<sup>303</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 34-39.

<sup>304</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 57-58.

Во время войны пришлось отказаться от имитации наличия демократии в стране и создать органы, которые выдавали **диктат одного человека**. Это, прежде всего, **Государственный комитет обороны**, который возглавил диктатор. Его создание было оформлено Совместным Постановлением ЦК ВКП (б), Президиума Верховного Совета СССР и Совнаркома СССР от 30 июня 1941 г. В постановлении признавалось, что в его руках сосредотачивалась вся полнота власти в стране. Фактически Сталин сам себя назначил военным диктатором, поскольку все перечисленные органы, создавшие ГКО были под его контролем.

Чтобы не допускать межведомственной борьбы произведено совмещение должностей одними и тем же людьми. Сталин совмещал должность Председателя ГКО, Генерального Секретаря ЦК ВКП (б) и Председателя СНК СССР. С 19 июля 1941 г. Сталин был назначен народным комиссаром обороны. Члены ГКО одновременно были членами Политбюро ЦК ВКП (б), заместителями председателя СНК СССР. Ни о каком разделении властей, без которого не может быть демократической республики, здесь не шло речи.

8 августа 1941 года И.В. Сталин так же возложил на себя пост Верховного Главнокомандующего и возглавил Ставку Верховного Главнокомандующего, которая рассматривалась как исполнительный военный орган. Поскольку внутриведомственных конфликтов в условиях деспотической власти вождя не происходило, то ГКО даже не имел своего аппарата. Диктатору беспрекословно подчинялся аппарат старых органов партии и правительства. Не смотря на создание трех Главных командований направлений, командования фронтов, Ставка (а по сути Сталин) командовала непосредственно даже армиями<sup>305</sup>. Н.С. Хрущев свидетельствует, что все решения о наступлениях принимал лично И.В. Сталин, а не Ставка и не ГКО<sup>306</sup>. Он так же пишет, что все кадровые вопросы так же решал лично Сталин. Рядовой вопрос о перемещении члена Военного совета армии Епишева в другую армию по просьбе Москаленко решался непосредственно им по запросу командующего фронта<sup>307</sup>. По утверждению Г.К. Жукова планы военных действий рассматривались на Политбюро ЦК ВКП (б) и ГКО<sup>308</sup>. Однако, это не говорит о том, что эти органы что-то решали самостоятельно. Они исполняли совещательную функцию при диктаторе.

Сталин решал даже вопросы о том, чем лечить генералов армии. Так он запретил использовать пеницилин при лечении Ватутина и тот умер от заражения крови, возникшей в следствие ранения в ногу<sup>309</sup>. Сталин так же решал вопрос о постройке памятника Ватутину и о том, что на нем будет написано<sup>310</sup>.

Диктаторская форма правления позволяла быстро и оперативно принимать решения. Но эти решения часто были не обоснованными, не опирающимися на достоверную информацию от слуг, которые приукрашивали обстановку, пытаясь создать видимость своей эффективной работы.

Признаки военной диктатуры проявлялись в организации управления страной. Часто военным передавалось исполнение гражданских должностей. Так, начальник тыла Советской Армии одновременно исполнял должность наркома путей сообщения. Начальник управления по снабжению армии горючесмазочными материалами руководил одновременно Главнефтеснабом при СНК СССР.

Как и должно быть в центристско-бюрократической государственной системе, управление страной было основано на принципе **централизации**. ГКО часто сам утверждал планы эвакуации важнейших предприятий и назначал ответственных за их проведение.

Сложившийся с первых лет советской власти обычай закреплял положение, при котором **партийный аппарат** являлся фактически частью государственного аппарата, подменял собой исполкомы декоративных Советов. Уполномоченными по эвакуации предприятий назначали не председателей исполкомов, а партийных секретарей соответствующих территорий (республик, областей). Этот порядок был основан как на сложившихся обычаях, так и на основе нормативных актов.

В соответствие с Директивой СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июля 1941 г. «Об организации борьбы в тылу германских войск» именно партийные, а затем уже советские, профсоюзные и комсомольские органы должны были возглавить борьбу народа в тылу врага. Они должны были создавать партизанские отряды и возглавить их<sup>311</sup>. Никакой самодеятельности не допускалось. Отмечалось, что общеполитическое руководство партизанами преобладало над военным. В августе-сентябре 1942 г. ЦК ВКП(б) созвал совещание командиров и комиссаров партизанских отрядов, где были заслушаны их доклады, подведены итоги и намечены планы<sup>312</sup>. Без бюрократических мероприятий не обошлось и здесь.

Введение военной диктатуры проявлялось и в организации управления на местах. Согласно Указу ПВС СССР «О военном положении»<sup>313</sup> в местностях объявленных на военном положении все функции власти по вопросам обороны, обеспечения порядка и государственной безопасности передавались военным властям. В городах близко к фронту создавались комитеты обороны или штабы обороны, в которые входили секретари горкомов партии и председатели исполкомов, военный комендант города и начальник управления НКВД<sup>314</sup>.

<sup>305</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 251.

<sup>306</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 54.

<sup>307</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 56.

<sup>308</sup> Жуков Г.К. Воспоминания и размышления. М.: Изд-во АПН, 1974. Т. 1. С. 315.

<sup>309</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 83.

<sup>310</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 84.

<sup>311</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 265.

<sup>312</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 266.

<sup>313</sup> Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

<sup>314</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 226-227.



## Нормы, обеспечивающие управление армией

Как уже отмечалось, диктатор сохранял полный контроль над армией, сам осуществлял кадровую политику. В не правовом государстве не право, а кадры решают все.

Советская государственная и правовая система приближалась по своим характеристикам к теократическому типу государства и права. В отличие от классической религиозной системы, в этой модели значительную роль играло не духовенство, а идеологи-партиработники. 16 июля 1941 г. ПВС СССР издал указ «О реорганизации органов политической пропаганды и введении института военных комиссаров в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию». 20 июля 1941 г. он был распространен на военно-морской флот. Комиссаров наделили властью равной власти командиров воинских формирований. Все приказы по подразделению подписывались его командиром и военным комиссаром. Указ утвердил «Положение о военных комиссарах Рабоче-крестьянской Красной Армии»<sup>315</sup>. Все это подавалось под предлогом помощи командирам и повышения ответственности политработников за положение дел на фронтах<sup>316</sup>. Указ подчеркивал, что военный комиссар является представителем партии и правительства в Красной Армии и наряду с командиром несет полную ответственность за выполнение войсковой частью боевых задач, за ее стойкость в бою и готовность драться до последней капли крови<sup>317</sup>. С политработников не снималась обязанность воздействия на психику солдат и командиров. Он должен был воодушевлять их, поднимать их боевой, героический дух<sup>318</sup>. Они так же должны были возглавлять руководство партийными и комсомольскими организациями. Вводилась иерархическая подотчетность политработников и комиссаров по вертикали. Высшим органом этой иерархии было Главное политическое управление Красной Армии<sup>319</sup>. На должность политработников назначались партийные руководители призванные в армию<sup>320</sup>. Однако, устранение единоначалия привело к безответственности и неразберихе в руководстве войсками. Так, Н.С. Хрущев пишет, что Мехлис, будучи членом военного совета фронта фактически отстранил от руководства войсками командующего фронта и успешно провалил оборону Крыма<sup>321</sup>. Учтя сложившиеся обстоятельства диктатор должен был отказаться от глубокого внедрения теократического принципа в армии. 9 октября 1942 г. был издан Указ ПВС СССР «Об усилении полного единоначалия и упразднения института военных комиссаров в Красной Армии»<sup>322</sup>. Всех комиссаров и политруков сделали заместителями командиров по политчасти, лишив власти, оставив за ними полномочия соглядатаев.

По решению ЦК ВКП(б) при фронтах, армиях, флотах и флотилиях были созданы военные советы, осуществлявшие коллегиальное военное и военно-политическое руководство. Членом военного совета наряду с командиром и начальником штаба назначался представитель партии, часто из высшего руководства (члены Политбюро ЦК ВКП(б), члены и кандидаты в члены ЦК, секретари партийных организаций регионов. Военные советы выполняли распоряжения как ГКО, так и ЦК ВКП(б)<sup>323</sup>. Член военного совета от партии курировал работу политического управления (отдела), прокуратуры и трибунала. Военные советы осуществляли высшую государственную власть на территории размещения своего соединения. Они могли привлекать граждан к трудовой повинности, осуществлять контроль за порядком на занимаемой соединением территории населенного пункта.

Диктатор и партийная элита не доверяла военной бюрократии. Партийные работники осуществляли за ней строгий надзор. Так Н.С. Хрущев был членом военного совета и регулярно выезжал в Москву для непосредственной передачи информации о поведении военного командования на фронте непосредственно Сталину. При этом, доклад делался в неформальной обстановке. Чтобы добиться большего откровения приезжего хорошо кормили и поили спиртным. Н.С. Хрущев говорит, что эти «заседания» за столом иногда были очень длинными<sup>324</sup>. Сталин поощрял наущничество командиров. Он провоцировал их друг друга и провоцировал их наговаривать друг на друга. Для этого он вызывал их с фронта по одному и вел с ними беседу<sup>325</sup>. Эти правила лежат в основе всякой диктаторской власти. Пренебрежение ими может привести к потере власти диктатора.

Если командующий фронтом принимал решение вопреки мнению партийного соглядата, то последний звонил Сталину и жаловался на него. Н.С. Хрущев описывал случай, когда он жаловался на Ватутина, после чего, тот не перечил ему<sup>326</sup>.

Особый контроль необходимо было осуществлять за хозяйственной бюрократией, которая распоряжалась колоссальными материальными благами и могла злоупотреблять своим положением, а так же были склонна к халатному отношению к своим обязанностям. В августе 1941 г. по решению ЦК ВКП (б) в составе фронтов и армий были созданы политотделы тыловых частей и учреждений, а в ноябре 1941 г. введена должность члена Военного совета фронта и армий по тылу.

Важной чертой управленцев является их стремление к выделению из массы населения. Это обеспечивает ношение особого мундира с отличительными знаками, желательно более пышными и яркими. Высшая управленческая элита, выполняя эти пожелания управленцев в 1942 – 1943 гг. проводит реформу в ходе которой были унифицированы все воинские звания в армии. Военнослужащих делят на страты: рядовой, сержантский, офицерский состав. Была введена новая форма одежды и яркие знаки отличия – погоны<sup>327</sup>. Атрибуты особых заслуг получило высшее командование армии. Указами ПВС СССР было введено звание маршала и главного маршала<sup>328</sup>. Руководство страны, эксплуатируя стремление людей к иерархии, к занятию

<sup>315</sup> Ведомости ВС СССР. 1941. № 33.

<sup>316</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 314.

<sup>317</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>318</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>319</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>320</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 259.

<sup>321</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 64; Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 87.

<sup>322</sup> Ведомости ВС СССР. 1942. № 38.

<sup>323</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 260.

<sup>324</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 51.

<sup>325</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 91-92.

<sup>326</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 53.

<sup>327</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 2.

<sup>328</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 4, 41.

более высокого статуса в обществе. Воинским частям, особо отличившимся в боях стали присваивать звания гвардейские<sup>329</sup>. В начале войны практиковали присвоение внеочередных воинских званий войнам, отличившимся в боях<sup>330</sup>. За годы войны было произведено 35 млн. 234 тысячи награждений орденами и медалями<sup>331</sup>.

Как отмечают исследователи, власть общности управленцев основана не только на насилии в отношении управляемых, но на их знаниях и организованности. 24 июля 1943 г. принимается Указ ПВС СССР «О порядке присвоения воинских званий военнослужащим Красной Армии»<sup>332</sup>, который ограничил присвоение офицерских званий для лиц не имеющих специального военного образования из солдатского и сержантского состава.

По свидетельству Н.С. Хрущева в Советской Армии не поддерживалась доктрина «умных штыков». Здесь действовал принцип «Я начальник – ты дурак». Старший по званию и должности всегда был прав, даже если совершенно не прав. Считалось, что полковник не может быть умнее генерала, не имеет на это право. Он должен больше служить и меньше говорить. Думать подчиненному вообще не положено. Его дело беспрекословно выполнять приказы. Действовала поговорка: «Будь не разумным, а будь исполнительным»<sup>333</sup>. Н.С. Хрущев так же свидетельствует, что среди военных не поощрялась инициатива подчиненных. К их мнению даже не прислушивались<sup>334</sup>.

Во время войны сталинский и фашистский режим показали свою тождественность. Отношение к солдатам как к скотине проявилось в Приказе наркома обороны Сталина № 227 от 28 июля 1942 г. о создании **заградительных отрядов**, которые действовали до ноября 1944 г. Они были расформированы приказом НКО СССР № 0349 от 29 октября 1944 г.<sup>335</sup>. Подобные меры применяло и фашистское руководство. В ходе зимней кампании 1941/1942 гг. трибуналы осудили 62 тыс. человек за дезертирство, самовольное отступление, неповиновение командирам. Были так же созданы заградительные отряды и практиковались «показательные» расстрелы за самовольное оставление позиций. Фашисты так же имели штрафные роты и батальоны<sup>336</sup>. Немцы использовали заградительные отряды для того, чтобы гнать в бой своих союзников под Сталинградом, которые не проявляли энтузиазма в войне с Россией<sup>337</sup>.

Командиры, которые не могли увлечь бойцов собственным примером, с радостью восприняли приказ № 227 от 28 июля 1942 г. «Мы восприняли приказ 227 как управу на паникеров и шкурников, малOVERов и тех, для кого собственная жизнь дороже судьбы своего народа, своих родных и близких, пославших их на фронт» – пишет один из штабных офицеров, который, конечно, не ходил в атаку и не собирался отдавать свою жизнь за Родину<sup>338</sup>. Управленцы получили полную власть над солдатом и за любую провинность могли отправить его в штрафбат. Людям было приказано погибать, выполняя любой, даже самый глупый приказ командира. Не убьют немцы, так убьют свои заградотряды.

Вместе с тем, отношение к солдату в Советской Армии было более жестоко, чем в немецкой. В отличие от немецкой и англо-американской армии в СССР не практиковался отпуск солдат и офицеров. Все четыре года они не были дома<sup>339</sup>. Пренебрежение к человеку, в том числе к его жизни, верховенство эгалитарных ценностей приводило к тому, что, как признавало германское руководство, «русские всюду сражаются до последнего человека»<sup>340</sup>.

В период Великой Отечественной войны правительство спойло население страны. Согласно Постановлению ГКО СССР от 22 августа 1941 г. с 1 сентября 1941 г. в первой линии действующей армии солдатам и офицерам выдавалось по 100 г. 40-градусной водки<sup>341</sup>. Водка была средством психологической разрядки. Спиртное солдатам выдавали и фашисты. Обязательным атрибутом японского солдата-смертника была бутылка рисовой водки – сакэ<sup>342</sup>.

Строгие законы не могли остановить массовое мародерство голодной плохо одетой армии. Под Сталинградом трупы немецких солдат раздевались догола. Это делало и гражданское население и солдаты<sup>343</sup>.

Историки пишут о презрении Сталина к людям и безжалостности, с которой советские солдаты посылались на верную смерть, что и стало причиной огромных потерь Советского Союза в войне<sup>344</sup>. Пренебрежение человеческой жизнью до сих пор прославляется в отечественной литературе (воздушные тараны, наземные тараны, закрытие грудью амбразур дотов)<sup>345</sup>. 1-2 июля 1941 г. на совещании представителей ЦК ВКП (б), СНК СССР с секретарями МК и МГК ВКП (б) было дано указание сформировать московскую дивизию народного ополчения из лиц, не состоящих на воинском учете. 4 июля 1941 г. ГКО принял постановление «О добровольной мобилизации трудящихся Москвы и Московской области в дивизию народного ополчения». План был перевыполнен. К 6 июля 1941 г. было создано 12 дивизий народного ополчения<sup>346</sup>, которые были уложены в августе-сентябре в могилы под Москвой. Миллионы не обученных солдат погибали или были взяты в плен, не принеся ни какой пользы своей стране.

Другое отношение к солдатам проявляли в странах Запада. Де Голль пишет, что американцы требовали щедрого выделения людей для всякого рода служб. «По их правилам действия боевых частей должны опираться на богато оснащенные тылы. Они соглашались оснащать французские дивизии оружием лишь после проверки, которая должна была показать, что

<sup>329</sup> Ведомости ВС СССР. 1942. № 20 (179).

<sup>330</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 315.

<sup>331</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>332</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 28.

<sup>333</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 89.

<sup>334</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 54.

<sup>335</sup> История советского общества. Краткий очерк (1917-1945 гг.). Глава 6. Куманев Г.А. В огне тяжелых испытаний (июнь 1941 – ноябрь 1945 г.) // История СССР. 1991. № 2. С. 27, 31. Военно-исторический журнал. 1988. № 8. С. 73-75.

<sup>336</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 212.

<sup>337</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 218.

<sup>338</sup> Страницы истории КПСС. Факты. Проблемы. Уроки. М.: Высшая школа, 1989. С. 657.

<sup>339</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 215.

<sup>340</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 139.

<sup>341</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 214.

<sup>342</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 214.

<sup>343</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 78.

<sup>344</sup> Хоффман И. Подготовка Советского Союза к наступательной войне. 1941 год // Отечественная история. 1993. № 4. С. 29.

<sup>345</sup> История советского общества. Краткий очерк (1917-1945 гг.). Глава 6. Куманев Г.А. В огне тяжелых испытаний (июнь 1941 – ноябрь 1945 г.) // История СССР. 1991. № 2. С. 3-4.

<sup>346</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 255.

боевым частям приданы соответствующие службы тыла, укомплектованные многочисленным и квалифицированным людским составом» Приходилось раздроблять боевые полки и формировать из них вспомогательные подразделения<sup>347</sup>.

Как известно, советским солдатам было запрещено уступать в плен. Они должны были драться до последнего, а затем закончить жизнь самоубийством. Противоположные этому установки давало руководство Великобритании своим солдатам. У. Черчилль отдал приказ руководству войск, защищающих Дюнкерк в мае 1940 г. разрешающий капитулировать во избежание бесполезного кровопролития<sup>348</sup>. Командующие немецкой армии, видя свое поражение не желали гибели солдат и просили о капитуляции. Во Франции капитулировал гарнизон немцев в Париже, в Тулоне и Марселе<sup>349</sup>.

СССР не подписала гаагской конвенции об обращении с военнопленными и поэтому к советским солдатам, попавшим в плен не применялось норм гуманитарного права.

Вернувшихся из плена в СССР часто ждало лишение свободы и поражение в правах. Для сравнения пленение де Голля в первую мировую войну не помешало ему стать президентом Франции<sup>350</sup>.

В обращении с военнопленными сталинский и фашистский режим были на равных. В 1940 г. Советское руководство приказало расстрелять в Катынском лесу 10 тысяч пленных польских офицеров. Гитлеровцы уничтожили около 3,3 млн. человек советских военнопленных<sup>351</sup>.

## Правовой режим управления страной

Режим бюрократического произвола возник в стране с момента захвата власти большевистской партократией. В военное время произвол бюрократии усилился, стал более не прикрытым и приобрел законные основания, посредством введения в стране военного положения, а в ряде местностей осадного положения. В период перестройки этот режим стали называть «командно-административной системой управления». Выделяются такие его черты как централизация распоряжений и указаний, их безусловное («любой ценой») выполнение, подчинение аппарата исполнителей не праву, а своему руководителю<sup>352</sup>.

Для поддержания бюрократического порядка во время войны начали прибегать к чрезвычайным мерам. Расширился круг дел подсудных военным трибуналам<sup>353</sup>. Им передавались такие дела, как уклонение от исполнения всеобщей воинской обязанности, о спекуляции. Военные трибуналы действовали на основании Указа от 22 июня 1941 г., утвердившего Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении и в районах военных действий<sup>354</sup>. В связи с увеличением количества совершаемых правонарушений, была увеличена сеть военных трибуналов. Они создавались в дивизиях, отдельных бригадах, укрепленных районах, на военно-морских базах, в корпусах, армиях, флотилиях, на фронтах, флотах и в других воинских подразделениях. В тылу действовали военные трибуналы гарнизонов, военных округов и т.д. Линейные суды на транспорте были преобразованы в военные трибуналы дорог и водных путей<sup>355</sup>. 25 октября 1941 г. все судебные органы Москвы были преобразованы в военные трибуналы. В августе 1942 г. они вновь были преобразованы в суды<sup>356</sup>. Военные трибуналы могли рассмотреть дело по истечении 24 часов после предъявления обвинения. Их приговоры не подлежали кассационному обжалованию. Они могли быть пересмотрены только в надзорном порядке<sup>357</sup>. Указ ПВС СССР от 27 июля 1942 г. создал некоторую видимость демократичности уголовного процесса. В состав военных трибуналов были введены народные заседатели, которые назначались политическими органами и командованием воинских частей.

Судьи военных трибуналов были рядовые чиновники. Они не выбирались, а назначались. Народный комиссар юстиции мог перемещать судей фронтов, флотов, округов и армий. Председатели народных трибуналов фронтов, флотов, округов, могли отстранять судей от должности с последующим утверждением этого решения наркомом юстиции СССР и перемещать их по службе. Они так же могли проводить ревизию деятельности ниже стоящих трибуналов<sup>358</sup>. Руководство военными трибуналами осуществлял Наркомат юстиции СССР через Главное управление военных трибуналов Вооруженных Сил СССР, Главное управление военных трибуналов транспорта и Управление военных трибуналов войск НКВД. Они занимались вопросами организации военных трибуналов (структура, штаты), производством ревизий военных трибуналов по всем вопросам их деятельности (проверка приговоров, определений, сроков рассмотрения дел, жалоб и т.д.), изучением и обобщением судебной практики военных трибуналов, разработкой приказов и инструкций об улучшении работы военных трибуналов, учетом и изучением кадров военных трибуналов, разработкой планов их подготовки и переподготовки, подготовкой предложений по комплектованию кадрами и перемещению работников, организацией ведения судебной статистики по военным трибуналам. Функции управления на местах в отношении военных трибуналов осуществляли председатели военных трибуналов округов, фронтов, флотов<sup>359</sup>. Наркомюст СССР давал указания по вопросам применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, квалификации преступлений, сроков рассмотрения дел. Это осуществлялось посредством циркулярных писем. Циркулярное письмо НКЮ СССР и Прокурора СССР от 25 июля 1941 г. давало судам и следователям прокуратуры указание о расследовании и рассмотрении дел, связанных с злоупотреблениями и

<sup>347</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 285.

<sup>348</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 52.

<sup>349</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 336.

<sup>350</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 182.

<sup>351</sup> Верг Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 314.

<sup>352</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 454.

<sup>353</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 232-233.

<sup>354</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.

<sup>355</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 233.

<sup>356</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 234.

<sup>357</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 234.

<sup>358</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 235, 238.

<sup>359</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 237.

спекуляцией продовольственными и промтоварными карточками<sup>360</sup>. Таким образом, фактически суд в стране осуществляла не судебная, а административная система репрессий с жесткой иерархией далекая от осуществления правосудия.

Заседания военных трибуналов проводились в воинских частях для того, чтобы сеять страх перед наказанием у военнослужащих.

Фактически суды только придавали законный вид решениям следственных органов. Н.С. Хрущев вспоминал, что Меренкова уже принудили написать собственноручное признание о том, что он английский шпион. Затем Берия передумал лишать его жизни, вызвал к себе, сказал, чтобы он отказался от своих показаний. После этого Меренкова освободили из мест лишения свободы и отправили на фронт командиром высокого ранга. Н.С. Хрущев в мемуарах пишет, что органы НКВД в каждом человеке видели нераскрытого врага<sup>361</sup>. Действительно, всякий разумный человек должен был видеть вредоносный для страны и человека характер созданного коммунистической бюрократией режима. Уже сохранение собственного достоинства, отказ от низкопоклонства рассматривался как антисоветчина<sup>362</sup>. Презумпция виновности, из которой исходили следственные и судебные органы, была не беспочвенна.

Под особым подозрением находились люди, которые не эвакуировались и остались жить при немецких оккупантах. До самого падения советской власти они должны были писать в анкетах, что во время войны находились на территории оккупированной немцами. На этом основании они подвергались поражению в правах. Часть тех, кто работал на предприятиях во время оккупации, были осуждены за антисоветскую деятельность (работа на оккупантов). Часть населения уходило с немцами на Запад, потому что обоснованно боялось репрессий<sup>363</sup>.

Подданными второго сорта считались люди, проживающие на территории, оккупированной советскими войсками перед началом войны. К ним проявлялось максимальное недоверие. Это население не могло забыть идеалов свободы, экономической самостоятельности. Как говорили советские идеологи, оно «еще сохраняло эксплуататорские элементы, являвшиеся социальной базой для распространения националистических настроений»<sup>364</sup>. Здесь еще предстояло провести уничтожение всех, кто был не доволен установленным бюрократическим строем и советской оккупацией.

Во время войны была расширена сеть всех репрессивных органов. В соответствии с Указом ПВС СССР «О военном положении» произошло расширение сети военных прокуратур. В военные прокуратуры были преобразованы транспортные прокуратуры. Задачи прокуратуры были достаточно туманны: решительно бороться с посягательствами на воинскую дисциплину и боевую мощь армии и флота, с паникерами, дезертирами, дезорганизаторами тыла<sup>365</sup>. Работникам прокуратуры был придан военный вид. Для прокуроров и следователей прокуратуры были введены классные чины<sup>366</sup> и введена форменная одежда<sup>367</sup>.

Одним из видов уголовных наказаний во время войны стало направление на фронт. В соответствии с примечанием 2 к ст. 28 УК РСФСР суд мог заменить исполнение приговора направлением осужденного в действующую армию. Не смотря на то, что руководство страны принимало отдельные решения о мобилизации коммунистов на фронт (Постановление ЦК ВКП (б) от 27 и 29 июня 1941 г.) и прием в партию на фронте без прохождения стажу, половина членов партии оставалось в тылу на руководящих должностях<sup>368</sup>.

Кара становилась основным орудием поддержания бюрократического строя. Управленцы руководствовались доктриной, выраженной В.И. Лениным: «малейшая распушенность и недостаток энергии должны быть караемы по законам военного времени»<sup>369</sup>. Ни о какой свободе личности здесь не приходилось говорить. Вся страна была превращена в колонию общего режима с жесткой лагерной дисциплиной. В городах ограничивалось транспортное и пешеходное движение, вводился комендантский час, ограничения въезда и выезда в ряд местностей. Н.С. Хрущев пишет, что по приказу Сталина при размещении в деревне штаба фронта, все население деревни изгонялось из своих домов. Это преследовало цель не допустить диверсий против высшего командования и исключить шпионаж. Таким образом, советские военные боялись собственного населения и поступали с ним более жестоко, чем фашисты.

В СССР в годы войны не пришлось ограничивать деятельность общественных организаций, поскольку все они являлись огосударвленными, представляли собой часть того же бюрократического аппарата. Продолжали действовать около 300 таких «общественных организаций»: профсоюзы, комсомол, кооперативные объединения, женские, оборонно-спортивные, творческие, просветительские<sup>370</sup>.

Административные правовые системы навязывают обществу не только определенный тип поведения, но и особую идеологию. Это называлось идейно-политическим воспитанием масс. Советская правовая система являлась заидеологизированной системой, наследницей религиозных правовых систем.

Субъектами идеологической работы являлась ни церковь, а партийные организации. От них требовалось использовать такие средства воздействия на сознание населения как беседы и доклады среди населения (в селах, на предприятиях), распространение политической, художественной и научной литературы определенного содержания, листовок со сводками Совинформбюро, радио, передающее политические новости и содержание газет, советские художественные и документальные кинофильмы<sup>371</sup>. Печать должна была стать «мощным средством идейно-политического воспитания» населения<sup>372</sup>. Ни о какой

<sup>360</sup> Справочник районного прокурора. М., 1942. С. 703.

<sup>361</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 81.

<sup>362</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 81.

<sup>363</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65-66.

<sup>364</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 247.

<sup>365</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 236.

<sup>366</sup> Указ ПВС СССР от 16 сентября 1943 г. // Ведомости ВС СССР. 1943. № 39.

<sup>367</sup> СП СНК СССР. 1943. № 1002.

<sup>368</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 254.

<sup>369</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 145.

<sup>370</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 454-455.

<sup>371</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 527, 529.

свободе средств массовой информации, которая формально закреплялась в ст. 125 Конституции СССР 1936 г., не могло быть и речи.

«Во всякой войне, - говорил В.И. Ленин, - победа, в конечном счете, обуславливается состоянием духа тех масс, которые на поле брани проливают свою кровь»<sup>373</sup>. Основываясь на этой доктрине, управленческая элита придавала большое значение психическому и идеологическому воздействию на солдат. В ее задачу было внести в солдатскую массу дух героизма, веры в победу.

Распространение в стране лживых сведений, которые назывались «правильной и своевременной информацией о положении на фронтах и в тылу» с целью поддержания иллюзий в армии и у населения (это называлось «укреплением морально-политического состояния») осуществлялось созданным в начале войны Советским информационным бюро при СНК СССР. Реальные сведения о положении на фронтах и в тылу назывались «ложными слухами»<sup>374</sup>. За их распространение была установлена уголовная ответственность в виде тюремного заключения на срок от 2 до 5 лет (указ ПВС СССР от 6 июля 1941 г.)<sup>375</sup>. Н.С. Хрущев писал, что руководство войсками систематически лгало населению о своих планах. Оно не сообщало о планах отступления<sup>376</sup> и население, не успевшее собраться оказывалось на оккупированной территории<sup>377</sup>. Часто пропаганда замалчивала какие-то неудобные для нее факты.

В основу советской пропаганды ложились идеи патернализма. Идеологические органы должны были обращать внимание населения на блага, которые дает власть советской бюрократии: на то, что она дает крестьянам землю, отнятую немецкими захватчиками, что она создает нормальные условия жизни для населения<sup>378</sup>. В частности украинский народ убеждали в том, что Советская власть обеспечит ему «подлинную свободу, материальное благосостояние и быстрый культурный подъем»<sup>379</sup>. Сторонники независимости Украины именовались «злейшими врагами украинского народа», «агентами немецких захватчиков», «цепными псами гитлеровских империалистов», «лакеями немецко-фашистских захватчиков». Следовало доказывать, что именно они мешают восстановлению «нормальной жизни населения»<sup>380</sup>. Не смотря на нехватку материальных, финансовых и людских ресурсов во время войны на отдел пропаганды и агитации ЦК КП(б)У возлагалась обязанность восстановить пропагандистский аппарат обкомов и райкомов партии, возобновить выпуск газет, восстановить культурно-просветительские учреждения в западных областях Украины<sup>381</sup>. Орудием воздействия на население должна была стать интеллигенция, которую следовало сначала саму подвергнуть «марксистско-ленинскому» воспитанию, доказать ей достижения «социалистической культуры», а затем привлечь к политической работе среди населения, к идеологической борьбе против противников советской бюрократии. «Без воспитания интеллигенции в советском духе, без привлечению ее к активному участию в государственном и культурном строительстве нельзя успешно решать задач, стоящих перед партийными и советскими организациями западных областей УССР», - отмечалось в Постановлении ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г.<sup>382</sup>

Целью идеологического воздействия было «сплочение трудящихся вокруг Советской власти», «мобилизация их на выполнение обязанностей перед государством», обеспечить повиновение населения начальству, что подавалось как «строгое соблюдение государственной дисциплины»<sup>383</sup>.

## Правовое закрепление государственного устройства

Конституционная норма (ст. 13 Конституции СССР 1936 г.) закрепляющая федеративный характер государственного устройства СССР являлась декларативной с самого начала ее принятия. Во время войны перестали принимать меры к имитации федерализма. Унитарный характер государства стал более очевидным. Диктатор управлял регионами через руководителей партийных организаций так называемых республик, которые назначались уполномоченными ГКО<sup>384</sup>. Н.С. Хрущев свидетельствует, что даже вопрос о переезде правительства Украины из Харькова в освобожденный Киев решал Сталин<sup>385</sup>.

---

<sup>372</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 528.

<sup>373</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 121.

<sup>374</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 225.

<sup>375</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 326.

<sup>376</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65.

<sup>377</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65-66.

<sup>378</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 527.

<sup>379</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 529.

<sup>380</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 526, 528, 529.

<sup>381</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 528.

<sup>382</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 528.

<sup>383</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 529.

<sup>384</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 309.

<sup>385</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 79.

На освобожденных от оккупации территориях не создавалась даже видимость выборности советских и партийных органов. Вся их система формировалась на бюрократической иерархической основе сверху вниз. Это называлось оказанием помощи со стороны ЦК ВКП (б) и Правительства СССР республикам в восстановлении их государственного аппарата, путем направления туда опытных партийных и хозяйственных кадров<sup>386</sup>. Назначенное руководство вновь созданных «республик» (как в Древней Греции говорили сатрапий) Литвы, Латвии, Эстонии, Молдавии было взято под особый контроль. По каждому из этих регионов было создано Бюро ЦК ВКП (б). Для легитимации власти новой бюрократии, вскоре после освобождения территорий новых республик от фашистов там провели сессии Верховных Советов. На них были приняты законы о земле, которые формализовали право собственности на землю, отнятую у немцев, и вводили колхозный строй<sup>387</sup>.

В 1944 г. Руководство СССР начало подготовку к формированию ООН. Оно решило набрать в этой организации побольше голосов. Для этого предстояло доказать руководству других государств, что СССР – это не единое государство, а союз государств, каждое из которых имеет право претендовать на один голос в ООН. Под видом дальнейшего укрепления суверенитета республик и их инициативы в феврале 1944 года был созван Верховный Совет СССР, который 1 февраля 1944 г. принял закон «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим народного Комиссариата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат», в соответствии с которым союзные республики имели право иметь свои национальные войсковые соединения, наркомат обороны. Они могли вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами и заключать с ними соглашения. Соответственно они стали иметь свой наркомат иностранных дел. Была изменена Конституция СССР 1936 г. (введены статьи 18а и 18б). Верховный Совет, конечно только зарегистрировал решение Пленума ЦК ВКП(б) от 27 января 1944 г.<sup>388</sup> об изменении законодательства, так как он оставался только законорегистрационным, а не законодательным органом (место блюстителем, обозначающим деятельность парламента).

В марте – октябре 1944 г. были проведены сессии союзных республик, которые приняли соответствующие изменения в своих конституциях и законодательстве, учредили наркоматы обороны и назначили их наркомов<sup>389</sup>. Лживые советские учебники утверждали, что эти меры свидетельствовали «о дальнейшем развитии самостоятельности и инициативы советских республик»<sup>390</sup>.

## **Правовое регулирование хозяйственных отношений**

Советская правовая система лишала населения страны независимых от государства источников для существования. Она закрепляла редистрибутивные экономические отношения, при которых весь производимый в обществе продукт отнимался государством и затем перераспределялся среди населения по воле бюрократии. При этом, бюрократия выдавала себя за общественного благодетеля. В рамках этой патерналистической политики в годы войны принимались нормативные акты, которые выдавались советскими пропагандистами за заботу государства о своем населении. 8 июля 1944 года был издан Указ ПВС СССР об ассигновании средств на охрану материнства и воспитание детей, на помощь многодетным и одиноким матерям. Одновременно, во время войны у населения были отняты те небольшие личные накопления, которые удалось сделать в предвоенные годы. У него отнимались транспортные средства и другое имущество<sup>391</sup>. Фашисты оценили позитивно созданный в СССР экономический строй и закрепленные методы эксплуатации населения. На оккупированных территориях они поддерживали существование колхозов. Однако, этот бюрократический строй держался на власти бюрократии, которая отступала вместе с Красной Армией. Как только начальство уходило из города или села, государственное имущество подвергалось разграблению. Жители взламывали склады и магазины и растаскивали имущество, которое не успели увезти на Восток<sup>392</sup>.

На население была возложена автогужевая повинность, военно-квартирные обязанности. Переход к принудительному труду и восстановление крепостного права в стране был произведен еще перед началом войны. В соответствии с постановлением СНК СССР от 1 июля 1941 г. «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени» наркомы получили право **распределять и перераспределять материальные ресурсы** между предприятиями и стройками, а так же переводить в обязательном порядке **специалистов, рабочих и служащих** с одного предприятия на другое<sup>393</sup>. Подобные права получили наркоматы республик. Таким образом люди стали еще в большей мере, чем ранее не субъектами, а объектами права. За годы войны на Урал и в Среднюю Азию было принудительно перемещено от 30 до 40 % всех кадровых рабочих советской промышленности<sup>394</sup>.

Для учета людей, как объектов права и мобилизации их на работу 30 июня 1941 г. был создан Комитет по учету и распределению рабочей силы при СНК СССР. В него вошли представители СНК, как заказчики людской силы, Госплана и НКВД. Последние отвечали за выявление и поимку уклоняющихся. Этому Комитету были подчинены созданные при исполнительных органах регионов (СНК, исполкомах) бюро по учету и распределению рабочей силы.

Во время войны произошло расширение субъектов, имеющих право распоряжаться людьми, как живыми орудиями труда. Постановлением СНК СССР от 23 июля 1943 г. исполнительные органы регионов получили право

<sup>386</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 247.

<sup>387</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 248.

<sup>388</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. Т. 7. М.: Политиздат, 1985. С. 490.

<sup>389</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 249.

<sup>390</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 318.

<sup>391</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 242.

<sup>392</sup> Жирнов Е. «Каждая область, район стремятся сплавить от себя эвакуированных» // Коммерсантъ-Власть. 2005. 25 апреля. С. 81-82.

<sup>393</sup> Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1970. Т. 2. С. 704.

<sup>394</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 244.

переводить рабочих и служащих на другую работу. По Постановлению СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 13 апреля 1942 г. о порядке мобилизации на сельскохозяйственные работы в колхозы, совхозы, МТС трудоспособного населения городов и сельских местностей так же расширялись права местных исполнительных органов Советов. Моссовет осенью 1941 г. мобилизовал свыше 100 тыс. человек для строительства укреплений вокруг Москвы. Курский облисполком мобилизовал на строительство железной дороги Старый Оскол – Ржава 25 тыс. жителей и за 32 дня построили 95 км дороги<sup>395</sup>.

Рабочие и служащие предприятий военной промышленности и предприятий других отраслей, обслуживающих военную промышленность превратились в крепостных (по аналогии с посессионными крестьянами, прикрепленными к заводам при Петре I). Их самовольный уход с работы рассматривался как уголовное преступление «дезертирство» и подлежал рассмотрению военным трибуналом. Наказанием являлось тюремное заключение на срок от 5 до 8 лет<sup>396</sup>. Для крепостных колхозных крестьян была увеличена барщина. Если до войны, в зависимости от области она составляла обязательную работу на бюрократическое государство в течении 60, 80 или 100 дней, то во время войны этот минимум был поднят до 100, 120 и 150 трудодней. Не выработавшие этого количества трудодней колхозники приговаривались народным судом к исправительным работам в колхозах на срок до 6 месяцев с удержанием из оплаты трудодней до 25 % в пользу колхоза<sup>397</sup>. На колхозников возлагалась обязанность участвовать в уборке урожая вне зависимости от количества выработанных трудодней. Они так же могли быть исключены из колхоза и лишены приусадебного участка, что означало голодную смерть. Барщина меньшего размера до 50 дней устанавливалась для подростков от 12 до 16 лет<sup>398</sup>.

28 августа 1941 г. был опубликован Указ Президиума Верховного Совета СССР № 21-160 «О переселении немцев, проживающих в районе Поволжья». В нем утверждалось, что среди них находятся тысячи и десятки тысяч диверсантов и шпионов, которые по сигналу из Германии должны произвести взрывы в районах, населенных немцами. Переселение осуществляется во избежание таких нежелательных явлений и для предупреждения серьезного кровопролития. В объект бюрократического права превращались целые народы, поскольку нормы были обращены не к немцам, а к органам НКВД. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) № 2060 – 935С от 12 августа 1941 г. предписывало переселить немцев в районы Казахстана и Сибири.

Всего было переселено 447480 человек. Людям разрешали взять с собой минимум вещей, т.е. фактически конфисковали их имущество. Переселенцы испытывали колоссальные материальные затруднения и погибали. Часть людей было направлено в лагеря НКВД, в которых была огромная смертность. Например, из 15 тыс. немцев пригнанных в Богословский лагерь НКВД в феврале 1942 г. через год осталось в живых только 3 тыс.<sup>399</sup>. Так жестоко не обращались с рабами даже в Древние века.

Административная (или бюрократическая) правовая система является особым типом правовой системы, которую надо отличать от частнособственнической. Здесь были показаны некоторые ее специфические черты.

---

<sup>395</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 230.

<sup>396</sup> Указ ПВС СССР от 26 декабря 1941 г. // Ведомости ВС СССР. 1942. № 2.

<sup>397</sup> СП СССР. 1942. № 4. Ст. 61.

<sup>398</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 324.

<sup>399</sup> Бугай Н.Ф. 40-е годы: «Автономии немцев Поволжья ликвидировать...» // История СССР. 1991. № 2. С. 173.

## **18. Денисов С.А. Очередной шаг на пути возвращения страны к административному государству и административной правовой системе // [denisov11-12.narod.ru](http://denisov11-12.narod.ru)**

Выступление на конференции в г. Москве. 9 декабря 2006 г.

Сравнительный анализ стран мира позволяет выделить особый тип административного общества, где доминирующую роль, в отличие от стран Запада, играют не частные собственники, а обособленные от общества управленческие группы. В этих обществах формируется особый тип административного государства и административная правовая система (Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005.). Российское государство и его правовая система на протяжении всей своей истории являлись административными (Денисов С.А. Три волны бюрократизации и деобюрократизации отечественной государственно-правовой системы // Юридическая наука и развитие российского государства и права. Тезисы докладов научно-практической конференции (Пермь, 11-12 октября 2001 г.). Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29.). Попытки перейти к другому типу государства и права были сделаны в начале XX в. и в конце его (Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.). Принятые и реализуемые сегодня национальные проекты являются еще одним свидетельством того, что в стране происходит временный возврат к традиционному для нее административному государству и административной правовой системе. Это доказывается следующими фактами.

1. Государства Запада с помощью норм права поддерживают рыночные механизмы распределения производимого продукта, конкуренцию и ограничивают естественные тенденции монополизации экономики. Этому же требуют нормы российской Конституции 1993 г. (ст. 8, 34, 35). Принятые сегодня национальные проекты являются шагом к восстановлению распределительной экономики. Государство изъяло из рыночного оборота значительные финансовые ресурсы и распределяет их по своему усмотрению. Доля правоотношений, регулируемых гражданским правом уменьшается, в пользу увеличения административных правоотношений. Частное право вытесняется из жизни общества публичным правом, доминирующим в административной правовой системе (Денисов С.А. Роль публичного права в административных правовых системах // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: Материалы международной научно-теоретической конференции. С. Петербург, 2-3 декабря 2005 г. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 81-86.). Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений заменяется административным методом регулирования (Денисов С.А. Особенности способов, приемов, уровней, методов и типов правового регулирования в бюрократических правовых системах // // Вестник Гуманитарного университета: Научный альманах. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С. 49-66.). Все это повышает роль государственной бюрократии в экономике. Она становится господствующим классом от которого зависит материальное благосостояние массы населения и доходы предпринимателей. Как известно, в России не эффективно действуют законы, нацеленные на беспристрастное распределение государственных заказов и других государственных ресурсов между компаниями (Белокрылова О.С. Модернизация институционального механизма государственных закупок в регионе // Модернизация экономики и выращивание институтов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 279.). Каждая бюрократическая элита имеет свою опекаемую группу предпринимателей, которая и получает большую часть благ, распределяемых государственными органами. Это, в свою очередь, способствует достаточно быстрому нарастанию монополизма в экономике, формированию властно-предпринимательских союзов. Предприниматели, не пользующиеся поддержкой бюрократии, оказываются в ущемленном положении и разоряются. Правовой принцип формального равенства, закрепленный в ст. 19 Конституции РФ, вытесняется принципом иерархичности. Положение человека в обществе определяется его должностью в государственном аппарате (а значит возможностью распоряжаться общественными ресурсами), а положение предпринимателя и других лиц – их близостью к этим должностным лицам. Возникает право привилегий. На основе права-привилегии распределяются материальные блага. Именно бюрократия оказывается первая в очереди на получении льготного жилья. Суд Ханты-Мансийского автономного округа признал законным приобретение чиновниками муниципальной администрации квартир стоимостью в несколько миллионов рублей за 178 тыс. рублей (Мальцева Л. Мэр дому твоему // Российская газета. 2006. 16 ноября. С. 6).

Развитие распределительных или раздаточных отношений неизбежно порождает рост значения «теневое» права (Власть, закон, бизнес. М., 2005. С.12.), нормы которого вытесняют нормы писаных законов. Последние превращаются в идеологическую ширму, прикрывающую регулирование общественных отношений посредством не писаных норм, существующих в виде санкционированных государственными чиновниками обычаев, политических доктрин, административных прецедентов. Даже руководство страны вынуждено констатировать, что коррупция в ходе реализации национальных проектов приобрела системный характер (Владимиров Д. Стройка по инерции // Российская газета. 2006. 23 ноября. С. 3.) и в продолжает нарастать (Зыкова Т. В России, как в Гондурасе // Российская газета. 2006. 8 ноября.). По некоторым данным около 10 % выделяемых на проект «Доступное жилье» уходит чиновникам в виде взяток (Чиновничья доля в нацпроекте // Российская газета. 2006. 20 июня. С. 12.).

Для административной правовой системы характерно увеличение доли индивидуального регулирования отношений и уменьшение нормативного регулирования, а так же значительная дискретность власти должностных лиц. Масштабы дискретности оказались пугающими и принято решение их сократить, путем более полного нормативного регулирования процессов выделения земли под жилищную застройку (Опять выговор // Российская газета. 2006. 7 октября. С. 2.). Но в условиях правового нигилизма чиновников и сокращения общественного контроля за их деятельностью это не приведет к существенному изменению ситуации. Принятие новых законов сопровождается созданием механизма их нейтрализации или блокирования (Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.).

2. Принятые национальные проекты показывают, что государство восстанавливает свои патерналистские свойства. Используя слова китайской мудрости, можно сказать, что оно «дает голодным не удочку, а рыбу». Принятые проекты, как уже говорилось, устраняют конкуренцию, ухудшают инвестиционный климат. Проекты направлены на увеличение зависимости людей от государства, от конкретных чиновников, которые решают, кому оказывать помощь в соответствии с целевыми



программами, а кому нет. Социальное государство, декларированное в Конституции РФ (ст. 7) – это государство свободных людей, а не людей находящихся в экономической зависимости от произвола чиновников.

Россия, как будь-то, вернулась на четверть века назад. В соответствии с президентским проектом намечено «улучшение состояния здоровья россиян и подъем отечественной медицины» - пишет один из государственных чиновников. «Необходимо коренным образом изменить положение дел. Зарплатная плата будет существенно увеличена, учреждения здравоохранения получают дополнительную технику и лекарственные средства. Предстоит построить большое количество новых учреждений здравоохранения» (Александров А. Президентские национальные проекты в Российской Федерации и Свердловской области: социально-экономическое содержание и информационное обеспечение // Чиновник. 2006. № 1. С. 33.). Это почти копия того, что было написано в решениях XXVI съезда КПСС в 1981 г.: «Проявлять постоянную заботу о развитии системы здравоохранения. Поднять уровень и качество медицинского обслуживания населения. Предусмотреть дальнейшее расширение сети учреждений здравоохранения, совершенствование их структуры и рациональное размещение. Повысить обеспеченность учреждений здравоохранения лекарственными средствами, инструментами, медицинской техникой и оборудованием, инвентарем, транспортом и средствами связи» (Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981. С. 182.).

3. Административное государство предполагает не только экономическое господство бюрократии в обществе, но и политическое господство определенной группы управленцев. Любому политологу ясно, что национальные проекты – это звено в более масштабном проекте, который иногда называют «преемник». Правящая группа не захотела пойти по пути соседней Белоруссии, Казахстана, Азербайджана и закрепить пожизненное удержание должности главы государства в одних руках. Решено передать эту должность другому человеку внутри правящей элиты. Это имитирует республиканскую форму правления в стране (ст. 1 Конституции РФ) и наличие выборности главы государства (ст. 81 Конституции РФ). Национальные проекты позволяют приобрести кандидату на должность Президента РФ от правящей группы известность среди населения. Раздача «подарков» (компьютеров, медицинского оборудования и автомобилей) (Владимиров Д. «Скорая» в помощь // Российская газета. 2006. 16 ноября. С. 3; Владимиров Д. Школы отфильтруют // Российская газета. 2006. 19 октября. С. 2.) является одной из форм использования административного ресурса и создает «преемнику» имидж «добраго царя». В ходе осуществления проектов он ездит по стране и знакомится с региональными элитами, подбирает себе «команду». В административном государстве право играет второстепенную роль. Здесь, как известно, «кадры решают все». От региональных элит сегодня в определенной степени зависит успех избирательных кампаний, особенно если правящая группа выдвинет не одного, а двух кандидатов на пост главы государства.

4. Любая деятельность в административном государстве означает одновременно борьбу за власть. В ходе осуществления национальных проектов представительные органы еще больше уходят на второй план. Все решения принимаются Советом по национальным проектам при Президенте РФ. Помощник Президента РФ, входящий в указанный Совет, приобретает большую власть, чем Председатель Правительства и министры Правительства. Например, Комиссия по развитию рынка доступного жилья, возглавляемая помощником Президента РФ И. Шуваловым фактически курирует Министерство регионального развития, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Министерство экономического развития и торговли. Власть от подконтрольного парламенту Правительства переходит к Администрации Президента РФ, которая сегодня превратилась в подобие Политбюро ЦК КПСС. Такая же картина вырисовывается в регионах. В Уральском федеральном округе только в Ханты-Мансийском округе принят закон «О реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В других регионах действие принципа законности ограничено. Основные решения по реализации проектов принимают административные органы.

5. Реализация национальных проектов в значительной степени опирается на федеральное финансирование. Таким образом, финансовая зависимость регионов, муниципальных образований от центра становится еще больше. Руководство регионов должно заслужить получение федеральных средств. Федерализм и местное самоуправление, закрепленные в Конституции РФ (ст. 1, 12), превращаются в пустые декларации.

6. Практика реализации национальных проектов показывает, что они успешно используются государственной бюрократией для восстановления не демократического политического режима в стране. Выделенные деньги используются для создания квазиобщественных объединений при государственных органах, имитирующих активное участие населения в решении государственных дел (Яхонтов В.И. Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области // Чиновник. 2006. № 2. С. 28-33.). Отмечается, что в России при распределении финансовых ресурсов наблюдается явная дискриминация негосударственного некоммерческого сектора (Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Осовецкая Н.Я. Реструктуризация сетей и эффективность бюджетного сектора. М.: Институт развития образования, 2006. С. 74.). Национальная программа в области образования усугубляет ситуацию и в целом используется для распространения в обществе этатистской идеологии, что запрещено ст. 13 Конституции РФ.

В ряде областей страны фактически восстанавливается тоталитарный режим. Их руководство уничтожило независимость региональных средств массовой информации и превратило их в свои пропагандистские инструменты. С их помощью населению рассказывают о той заботе, которую проявляет о них государство (Яхонтов В.И. Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области // Чиновник. 2006. № 2. С. 29, 32-33.). Министерство «правды», после изгнания с основных телеканалов и из центральных газет вольнодумных журналистов и редакторов, предлагает потратить деньги, выделенные на национальные проекты, для подготовки новых пропагандистских кадров, способных решать задачи, поставленные государственной бюрократией (Сибиде П. Нехватка журналистских рук // Российская газета. 2006. 25 октября. С. 6.).

Национальные проекты являются замечательным поводом для распространения в обществе идей вождизма и этатизма, на которые опирается административная правовая система и административное государство. «Мы должны добиться того, чтобы каждый активный гражданин нашего общества личным ответственным участием внес вклад в общее дело претворения в жизнь важнейших задач, поставленных Президентом России – пишет в своей статье один из государственных чиновников. Приоритетные проекты способны сплотить общество вокруг этого общего дела, одинаково важного для абсолютного большинства граждан России» (Яхонтов В.И. Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области // Чиновник. 2006. № 2. С. 29.).

Все сказанное наглядно доказывает, что Россия находится на этапе восстановления старого административного государства и прежней административной правовой системы.

## **19. Денисов С.А. Использование метода идеальных моделей для анализа правовой системы России // [www.denisov11-12.narod.ru](http://www.denisov11-12.narod.ru)**

Тезисы выступления на конференции в г. Новосибирске. Май 2004 года.

Со времен М. Вебера в общественных науках начинает широко использоваться метод создания идеальных или чистых моделей (типов) социальных явлений, которые служат меркой при характеристике реально существующих исторических общественных явлений<sup>400</sup>.

Автор данных тезисов предлагает для оценки правовой системы России использовать идеальную модель бюрократической правовой системы. Главным признаком этой модели является выражение через правовую систему интересов обособленных управленческих групп (бюрократии в широком смысле этого слова). Существенными чертами этой правовой системы является закрепление государственной собственности на основные средства производства, которое обеспечивает экономическое господство управленцев, составляющих государственный аппарат. Экономическая мощь управленцев так же достигается с помощью налогового права, обеспечивающего перераспределения значительной доли общественного продукта в пользу государства. Нормы хозяйственного и административного права в этой системе гарантируют зависимость частных предпринимателей от государства и его чиновников. Политическая независимость управленцев от общества обеспечивается нормами государственного права, закрепляющими централизацию управления, монархическую или олигархическую форму правления, авторитарный или тоталитарный режим. В духовной сфере управленцы господствуют посредством навязывания обществу одной идеологии (религии) и установления юридической ответственности за инакомыслие.

Необходимо отметить, что в наибольшей степени идеальная модель бюрократической правовой системы была реализована в странах с так называемым восточным (или азиатским) типом цивилизации. В меньшей степени данная идеальная модель реализуется в странах западного типа, где правовая система выражает интересы частных собственников и обеспечивает подчиненность им государства и бюрократии. Здесь в большей степени реализуется идеальная модель буржуазной правовой системы. Данный подход близок к позиции М. Вебера, указывавшего на конфликт в современном ему западном обществе между бюрократией и либеральными не бюрократическими элитами<sup>401</sup>.

Предложенный метод, основанный на выделении идеального типа бюрократической правовой системы, близок к марксовскому классовому подходу к праву, как инструменту реализации воли каких-то общностей людей. Он позволяет в массе частных увидеть главное, «за деревьями увидеть лес».

Связь интересов обособленных управленческих групп (бюрократии) с названными чертами правовой системы доказывается эмпирически, путем исследования истории многих народов мира.

Выделение идеальной модели бюрократической правовой системы позволяет дать характеристику реальной российской правовой системы на различных исторических этапах ее развития. Указанные выше параметры идеальной модели бюрократического типа были наиболее характерны для правовой системы досоветской России периода правления Петра I. Отсюда следует вывод, что Петр I вовсе не был «западником», как считают многие историки. Наряду с заимствованием иностранных слов и иностранной техники он превратил весь господствующий класс в государственных чиновников и заложил правовые основы их экономического, политического и идеологического господства над обществом, которое осуществлялось вплоть до начала XX века<sup>402</sup>.

Первая и вторая русская революция (1905- февраль 1917 года) являлась попыткой перехода от традиционной для России бюрократической модели правовой системы к буржуазной. Как известно, она закончилась неудачей. Победивший рабочий класс и

<sup>400</sup> Weber Max The Theory of Social and Economic Organization N.Y., Oxford Un. Press. 1947. P. 329.

<sup>401</sup> Beetham D. Bureaucracy. Univ. of Minnesota Press. Minneapolis. 1987. P. 57.

<sup>402</sup> Денисов С.А. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // Юридическая наука и развитие российского государства и права. Пермь: Пермский ун-т, 2002. С. 26-29.

крестьянство быстро выдвинули из своих рядов новую генерацию управленцев, которые восстановили бюрократическую модель правовой системы и довели ее свойства до совершенства. С уничтожением частной собственности, государственно-партийный аппарат стал монопольно господствовать в сфере экономики. Тоталитаризм обеспечил ему господство в политической и духовной сфере.

Опираясь на изложенный метод познания, не трудно сделать вывод, что события 90-х годов XX века в России представляют собой еще одну попытку страны отказаться от бюрократической модели правовой системы. Были сделаны значительные шаги в приватизации основных средств производства, демократизации политической системы общества и развитии плюрализма идей. В нормах писаного права (Конституция РФ, Гражданский кодекс) были закреплены некоторые результаты проведенных реформ, но слабость гражданского общества не позволила довести их до конца. Консолидация управленческих групп в последние годы и поддержка их со стороны массы неимущего населения, нуждающегося в опеке государства, приводят к постепенной реставрации бюрократической модели правовой системы в стране. С помощью норм административного и уголовного права бюрократия устанавливает контроль над частными предпринимателями. Нормы налогового и бюджетного права позволяют бюрократии отнимать у частных собственников значительную долю производимого общественного продукта и выступать распорядителем этого богатства. Экономическая власть управленцев позволяет им вернуть свое политическое господство. Опираясь на нормы Конституции РФ (Глава 4) и обычаи единодержавия, управленцы восстанавливают монархическое правление с устранением разделения властей, доминирование в политической системе общества партеобразного объединения чиновников, контроль управленцев над основными каналами распространения массовой информации<sup>403</sup>.

Описанный метод познания не претендует на монополию. Он позволяет увидеть всего лишь одну сторону правовой системы, а она, безусловно, многогранна.

---

<sup>403</sup> Денисов С.А. Ограничение конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI века (начало контрреформ) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.

**20. Денисов Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.**

Аннотация. В работе предлагается новый подход к типизации государственно-правовых систем мира и выделение ранее не исследуемой бюрократической модели государства и права, имеющей свои сущностные черты, форму и механизм действия. Данное государство и право в наиболее полной мере выражает экономические, политические и идеологические интересы управленческих групп, обособившихся от иных слоев общества. Автор указывает причины реализации данной модели государства и права в исторической действительности, в конкретных странах.

Annotation. The article suggests a new way of typification of world state-law systems and the model of bureaucratic state and law. This system contain their typical class nature, form and structure. It provides, at first, realization of economic, political and ideological bureaucratic interests. The author points out the reasons of arising this state model in history of different countries.

Наука «общая теория государства и права» в России переживает трудный период. Она пытается отказаться от вредных идеологических установок прошлого. Идет процесс отрицания и, как часто бывает, «вместе с водой выплескивают ребенка». Уход от явно догматического и вульгаризированного деления всех государств на исторические типы сопровождается отказом от типизации государств вообще. Преобладание получает эмпиризм, который не дает общей картины закономерностей развития таких мировых явлений как государство и право. В данной работе сделана попытка по-новому посмотреть на типологию государственно-правовых систем и выделить бюрократический тип государства и права, который ранее не исследовался в отечественной науке по идеологическим соображениям. Данный тип государства не привлекал внимание исследователей Запада, которые отрицают необходимость классового анализа политических систем или не поднимаются на высокий уровень абстракции.

1. Типология объектов исследования

Метод классификации изучаемых объектов применяют все науки. Иногда это приводит к революционным изменениям во взглядах на мир. Примером может служить классификация химических элементов Д.И. Менделеева, классификация животного и растительного мира К. Линнея.

В зависимости от степени обобщения признаков, объекты классифицируются на виды, классы, разряды, отделы, типы.

Понятие тип имеет различные значения. Во-первых, это **реально существующая группа** объектов, имеющих какие-то общие признаки. Типом, как правило, называют наиболее **общую группу** объектов, которая затем делится на классы. Во-вторых, тип (чистый тип) — это **модель, идеальный образ**, включающий **совокупность общих характеристик**, на основе которых производится классификация объектов. Основанием деления на типы являются наиболее **существенные (основные) свойства** объектов. В данном случае тип является средством, меркой для оценки реально существующих объектов. Метод такого познания мира называется **типологией** [1].

В реальной жизни, выделенные в ходе научных исследований чистые типы, могут **не встречаться**. Например, вещества, с которыми имеет дело человек, носят сложный характер и их изучение связано с выделением чистых химических элементов, из которых они состоят.

В других случаях исследования реальной жизни, можно абстрагироваться от второстепенных свойств реальных объектов и условно отнести их к тому или иному чистому типу. Так, все предметы окружающего мира можно поделит по окраске на семь типов в соответствии с цветами радуги. Образовавшиеся при такой типологии группы предметов составляют тип в первом, выше названном смысле слова. Например, красные предметы.

Метод типологии позволяет изучать **сложные объекты**, в которых соединяются несколько чистых типов (моделей). Так, по окраске, предметы могут иметь, например, красно-зеленый цвет. Типология позволяет **понять** окружающий нас сложный мир, **углублять** наши **знания** о нем. Она обеспечивает **ориентацию в многообразии** окружающих нас объектов и позволяет понять трансформацию одних объектов в другие, как **переход от одного качества к другому** при изменении количественных показателей.

2. Классификация государства и права на типы

Науки о государстве и праве также не могут обойтись без классификации объектов исследования на типы. Этот метод не выдумка марксизма-ленинизма. Задача современной науки критически осмыслить использование типологии государства и права в советский период, отделить науку от идеологии. Типология — это метод, инструмент познания. Его не надо догматизировать, а следует **совершенствовать**, приспосабливать к предмету познания, чтобы с помощью его приращивать знания о мире.

Советская наука пыталась **упростить** историю человечества и представить ее в виде **линейного, последовательного развития** от рабовладельческого государства и права к социалистическому [2]. Идеологические цели такого подхода понятны. Необходимо было доказать, что под руководством коммунистической партии построен высший, самый прогрессивный тип государства и права, что возникновение его является закономерным явлением, к которому идет все человечество.

Упрощенчеством объясняются попытки обязательно отнести к какому-то одному типу каждое реально существующее государство и правовую систему. Это приводит к искажению действительности, пренебрежению ряда существенных свойств отдельных реальных государств и правовых систем. В результате, рабовладельческими назывались государства, в которых рабовладельческие отношения вовсе не составляли основу экономических отношений.

Вульгарный материализм в форме **экономического материализма** [3], присущий советской науке, требовал в основу типологии ставить не характер самого государства и права, а характер производственных отношений (экономический базис). Само государство и право оставалось в «тени», как имманентно присущее какой-то формации приложение.

Деление государства и права по формационному признаку претендовало на **единственно правильное** и отвергало всякие иные основания для типологии.

Сказанное не означает, что автор предлагает отвергнуть классификацию социально-экономических основ общества. Такая классификация необходима. Но при этом следует отказаться от догматизма, начетничества, упрощенчества. Нужно помнить, что государство и право имеют определенную степень **самостоятельности** в развитии. Описание социально-экономической базы общества не дает нам исчерпывающей информации о политико-правовой надстройке.

В данной работе тип государства и права рассматривается в первую очередь как **научная модель**, шаблон, в котором отражены существенные признаки изучаемых объектов. Реальные государства и правовые системы относятся к тому или иному чистому типу лишь при абстрагировании от ряда не главных признаков. В большом количестве реальных государственно-правовых систем наблюдается соединение двух и более чистых типов государства и права. Тип государства и права — это, прежде всего, категория **общей теории** государства и права, а не истории.

В зависимости от **целей исследования**, в качестве типических, возможно выделение **различных существенных свойств** государства и права. Это может быть **степень их прогрессивности**. В этом случае выделяются прогрессивные и не прогрессивные типы государства и права. Истории науки известны попытки делить государства по их географическому положению и другим признакам [4].

В условиях классового общества важнейшим основанием для типологии государства и права является **выражение ими интересов разных классов, иных социальных групп**. Для реализации целей данной работы будет использоваться именно это основание для типологии государства и права. Акцент делается на типичных свойствах государства и права (надстройки), а не на социально-экономических или культурных основах их возникновения и развития. Такой подход не претендует на вытеснение других теорий. Он позволяет осветить только одну сторону изучаемых объектов. Автор не отрицает наличие у каждого государства и правовой системы общесоциальных, общепользных черт. Предлагаемая классификация не противопоставляется общесоциальному подходу, а дополняет его.

3. Основные типы государства и права по их классово-групповой роли. Их общая характеристика

Первой проблемой в применении указанной типологии государства и права является выделение понятия класса. Чтобы избежать известных споров о делении общества на классы, предлагается в типологии государства и права учитывать выражение ими интересов не только классов, но и иных больших социальных групп. Поэтому основой для классификации является **классово-групповой** характер государства и права.

**Количество** чистых классово-групповых типов государства и права будет зависеть от количества **доминирующих** в различные исторические эпохи **классов (больших социальных групп)** и определяться анализом социальной структуры общества. Автор сознательно отказывается от использования термина «господствующий класс», так как он предполагает, что остальные классы общества угнетены. Современное развитие показывает, что такой вариант межклассовых отношений не обязателен. Возможно достижение компромиссов между классами, при котором интересы одних только доминируют над интересами других, имеют приоритетное значение.

Традиционно в общественных науках выделяют следующие доминирующие классы: **рабовладельцы** (собственники не только основных средств производства, но и рабочей силы), **феодалы** (собственники средств производства, имеющие лично зависимых от них людей), **буржуазия** (собственники средств производства).

На определенных этапах развития истории доминирующее положение занимают группы управленцев, которые не являются индивидуальными собственниками средств производства, а приобретают власть вследствие осуществления управления общественными делами от лица всего общества, отдельных его групп или осуществляют власть именем Бога. Можно обозначить эту группу управленцев как бюрократию в широком смысле этого слова. Не следует путать предложенное понятие бюрократии с более узким понятием, имеющим место в западной социологии [5], и с понятием нравственно-идеологического характера, использующимся в отечественной литературе [6].

Дальнейшее развитие общества приведет к появлению **новых социальных групп**, способных подчинить себе государственный и правовой механизм. Это приведет к появлению новых типов государства и права.

В зависимости от того, преимущественно чьи интересы выражает государство и право можно выделить следующие их **чистые типы** (научные модели): рабовладельческие, феодальные, буржуазные, бюрократические.

Необходимо признать, что государство и право, как правило, выражают интересы **не всего общественного класса, а части его**. Классы обычно внутренне стратифицированы. В них существует элита, средние слои и низшие слои. Такие страты можно выделить внутри каждого класса: у рабовладельцев, феодалов,

буржуазии и бюрократии. Предполагается, что государство и право определенного типа выражают, в первую очередь, интересы элитарного слоя какого-то класса. Каждый чистый тип государства и права дает, в тоже время, свой характер отношений к не доминирующим слоям общества. Их интересы не могут игнорироваться. Любой классово-групповой тип государства и права в разной степени выражает или подавляет эти интересы.

Реально существующие государства и правовые системы представляют собой **соединения** в разных пропорциях элементов перечисленных чистых типов. Изучение реальных государственно-правовых систем предполагает сравнение их свойств со свойствами чистых типов государства и права. Такой подход отчасти присутствует в работах отечественных историков [7].

Другой проблемой, при осуществлении данной типологии государства и права, является выделение **устойчивых (коренных) интересов** перечисленных классов и больших социальных групп. Для любой доминирующей группы общий интерес сводится к поддержанию, закреплению и охране с помощью государственно-правового механизма существующих общественных отношений, которые обеспечивают их доминирование [8].

В соответствии с выделением трех сфер жизни общества, важнейшие классово-групповые интересы делятся на экономические, политические и идеологические (духовные).

Экономические интересы социальных групп включают защиту, посредством государственно-правовых механизмов, определенных **форм собственности** на общественные богатства (в первую очередь на основные средства производства), **форм распределения и перераспределения** ценностей.

Политические интересы включают возможности **формирования властных структур** общества (аппарата государства, церкви, партий), контроля за ними, участия в **правотворчестве и реализации** позитивного права.

Идеологические интересы состоят в возможности **распространять** в обществе выгодную классу (социальной группе) **идеологию (религию)**.

Не трудно выяснить, что **идеальное рабовладельческое** государство и право закрепляет собственность рабовладельцев на землю, основные средства производства и рабов. Отсюда вытекает право отнимать продукт созданный руками рабов. Рабы не допускаются к формированию властных структур общества. Господствующая идеология объявляет рабство естественным явлением.

**Идеальное феодальное** государство и право защищает верховенство прав феодалов на землю, средства производства, обеспечивает личную зависимость производителя продукта от верховного собственника земли или предприятия. В исторической науке принято выделять в качестве основных иные признаки феодализма, связанные с особенностями европейского развития. В данном случае вновь возникает потребность разграничить исторический и общетеоретический подходы. В настоящей работе феодализм рассматривается как способ организации жизни, при котором непосредственный производитель продукта является лично полусвободным или полузависимым от собственника средств производства. Он уже не раб, но еще и не полностью свободный пролетарий. Существуют ли отношения вассалитета-сюзеренитета внутри феодального слоя или феодал является полным собственником земли (предприятия), в данном случае значения не имеет. История России, начиная с XVIII века, дала образцы поддержания феодальных отношений не только в деревне, но и в городе, в условиях промышленного производства.

Феодальное государство и право не допускает зависимое население к управлению общественными делами, навязывает обществу религиозные догмы, оправдывающие существующий строй. Вместе с тем это государство и право вынуждено ограничивать всевластие феодалов, защищать ряд прав феодально-зависимого населения.

**Научная модель буржуазного** государства и права предполагает обеспечение в первую очередь неприкосновенности частной собственности, защиту свободы рыночных отношений. За счет этого буржуазия концентрирует в своих руках общественные богатства, используя их, овладевает государственным механизмом и формирует право, закрепляющее ее власть над обществом. Собственники капиталов в условиях товарно-денежных отношений создают системы, способные производить и распространять выгодную им информацию. Таким образом, обеспечивается идеологическое доминирование буржуазии в обществе.

Бюрократия присутствует во всех выше названных государствах. Она появляется в результате разделения труда в обществе, как исторически первая обособленная властная группа [9]. При этом она не занимает доминирующее положение в обществе и не образует собственной государственно-правовой системы. Функции управления отчасти осуществляются самими индивидуальными собственниками средств производства: рабовладельцами, феодалами, буржуазией. Они занимают ключевые посты в государственном аппарате и ставят цели его деятельности. Бюрократия попадает под их жесткий контроль и подчиняется их воле. В этом случае общественные интересы бюрократии подавлены и не находят реализации в государственно-правовой системе. Право и государство выражают интересы частных собственников рабов, земли, капитала. Здесь действует принцип: «Я имею и поэтому властвую». Например, никаких существенных признаков бюрократического государства и права не было в Соединенных Штатах Америки, в Великобритании. Это государства, где традиционно правит экономическая элита.

#### 4. Бюрократический тип государства и права

Бюрократическим является государство, обеспечивающее экономическое, политическое и идеологическое доминирование обособленных от общества управленческих групп над всеми иным социальными группами, в том числе над частными собственниками. Здесь управленцы обладают высокой степенью независимости от общества

(его элит) и способны навязывать ему свои интересы, выражая их в праве и организации государственной власти. При этом действует принцип: «Я властвую, а потому имею».

Доминирующий управленческий слой может включать в себя лиц, составляющих государственный аппарат (светская власть, включающая гражданских и военных чиновников), духовенство, партократию. Как и другие классы, он стратифицирован. Реальная власть сосредотачивается в руках управленческой элиты.

Управленческие слои, как любые другие большие социальные группы, имеют свои обособленные интересы, которые реализуют посредством государственно-правовой системы.

Автор данной статьи не является первооткрывателем в выделении бюрократического типа государства. Бюрократическим называет Советское государство Р.И. Хасбулатов [10]. В советской литературе государство Китая 70-х годов XX века называлось военно-бюрократической диктатурой [11]. Б.С. Смит выделяет в своей работе бюрократические политические системы [12].

4.1. Обеспечение **экономических** интересов управленческих слоев бюрократическим государством и правом (экономическая функция)

Идеальное бюрократическое государство и право обеспечивает экономическую власть управленческих слоев посредством поддержания их **групповой собственности** на общественные богатства (в первую очередь на основные средства производства). Здесь политическая власть и право собственности объединены в руках бюрократии, представляющей государство. Данная форма собственности юридически закрепляется в виде государственной, храмовой или общенародной. Аппарат управления фактически владеет, пользуется и распоряжается общественными благами от имени государства, Бога или народа в условиях отсутствия надежного общественного контроля и ответственности за результаты своей деятельности. Отдельные права собственника распределяются внутри управленческой группы по иерархии. Чем выше должность в аппарате управления, тем больше прав имеет ее обладатель. Возможности использовать блага в собственных интересах зависят так же от степени бесконтрольности чиновника. При этом отдельные представители аппарата управления и даже его глава (например деспот на Древнем Востоке) не являются частными собственниками общественных благ. Права собственника связаны **не с личностью, а с должностью**. Потеря должности лицом приводит к потере имеющихся у него экономических прав.

**Частная собственность** порождает конкурирующие с бюрократией экономические элиты, а поэтому она или запрещается (как в советский период), или существенно ограничивается со стороны государства (как в России XVIII века). Бюрократическое государство ставит препятствия накоплению капитала частными собственниками путем введения конфискационных налогов, изъятия общественных богатств из сферы товарно-денежных отношений (запреты или ограничения купли-продажи земли, монополия государства на производство и продажу ряда продуктов), государственного регулирования экономики (регулирование цен). Примеры такой государственно-правовой политики можно найти в Древнем Вавилоне [13] и в царской России [14]. Существенным препятствием для развития мелкого и среднего предпринимательства может быть коррупция. В бюрократических государствах объем благ, находящихся в распоряжении недемократического государства, превышает объем благ, находящихся в частной собственности.

Советские идеологи убедили большую часть мира, что бюрократическая форма собственности, господствовавшая в СССР и других подобных странах, является истинно социалистической. Но это не так. Идеал социализма предполагает, что большинство членов общества осуществляет реальный контроль над государственным аппаратом и превращает бюрократию в свой послушный инструмент власти. Здесь государственная собственность становится действительно общенародной, а не собственностью бюрократии, действующей от имени народа.

Экономическая власть управленческих слоев в бюрократическом государстве подкрепляется правом должностных лиц **распределять предварительно отнятые у производителей общественные блага** среди членов общества. На Древнем Востоке бюрократия распределяла земельные участки, резервные запасы продуктов и семян между общинниками. Она же занималась организацией общественных работ и распределяла трудовые функции между работниками. В советский период, после запрета частной собственности, весь общественный продукт сначала отнимался у работников, превращался в государственную или колхозную собственность, а затем распределялся между неимущим населением по воле управленцев и в соответствии с установленными ими нормативами. Получаемые от государства блага были единственным источником существования трудящихся. Это ставило их в полную зависимость от управленцев. На этой основе создавалась патерналистическая модель государства, с одной стороны полностью господствующего над обществом, а с другой стороны осуществляющего заботу о своих подданных. Население привыкает к не свободе, к такому «стойловому содержанию» и становится не способным существовать без опеки со стороны бюрократии. В этом кроется причина трудностей перехода современной России к новому типу государства и общества.

Бюрократическое государство старается предстать в роли справедливого судьи при распределении общественных благ. Оно ограничивает накопление капиталов частными собственниками, уравнилельно распределяет отнятый продукт среди населения. При этом государство становится колоссально богатым, а люди равны в своем неимущем положении. О таком государстве В.О. Ключевский писал: «Государство пухнет, народ хиреет».

Полный контроль бюрократии над экономикой обеспечивало советское плановое хозяйство, в условиях которого управленцы определяли чего и сколько необходимо произвести, осуществляли организацию производства общественного продукта, строго нормировали оплату труда работников, распределяли

произведенный продукт по своему усмотрению. В стране поддерживался невысокий, но постоянно растущий уровень жизни населения, что обеспечивало поддержку партаппарата со стороны большей части трудящихся. Плановое перераспределение финансовых средств и товаров потребления из одного района страны в другой позволяло стимулировать волны миграции населения из перенаселенных частей страны в малообжитые районы, где требовалась рабочая сила. В так называемый сталинский период бюрократия перемещала часть населения в районы, где осуществлялась добыча полезных ископаемых насильственным способом, лишая людей свободы за мнимые или реально совершенные правонарушения.

При сохранении частной собственности управленцы бюрократического государства сохраняют за собой право распределения привилегий (земли, разрешений на предпринимательскую деятельность, кредитов, налоговых льгот, квот на добычу полезных ископаемых, на вывоз их за рубеж) между людьми приближенными к управленческим элитам в обмен на экономическую или политическую поддержку этих элит со стороны одаренных приближенных.

Собственно бюрократический способ изъятия управленческими слоями продукта, произведенного обществом, заключается в сборе **налогов**. Но налоговые поступления, как правило, являются не единственным источником обеспечения экономического доминирования бюрократии. Государство (церковь) самостоятельно занимается ведением хозяйства, создает собственные предприятия, на которых **применяются рабовладельческие, феодальные или буржуазные способы** привлечения членов общества к труду и изъятия прибавочного продукта. Управленческий слой в лице государства или церкви (храма) может быть коллективным собственником рабов и отнимать произведенные ими продукты, собственником земель и предприятий с прикрепленными к ним (лично зависимыми от собственника) работниками (феодализм). Управленческие группы, институционализированные в лице государства, церкви или партии так же могут использовать свободный наемный труд (буржуазные отношения). Поскольку в данном случае бюрократическое государство и право использует приемы распределения общественного продукта, заимствованные у других типов, то автор допускает возможность считать бюрократическое государство и право не самостоятельным типом, а **подтипом** рабовладельческого, феодального или буржуазного государства и права. При этом в социальной структуре общества, где существует бюрократический подтип рабовладельческого государства, может отсутствовать класс рабовладельцев. Функции коллективного рабовладельца выполняет аппарат управления государства или церкви. По аналогии мы получим бюрократический подтип феодального государства без феодалов и буржуазного государства без буржуазии, при строгом запрете частной собственности на средства производства.

Вместе с тем, если акцент сделать на отношении государства и права к частной собственности на основные средства производства, то все государственно-правовые системы необходимо разделить на два типа: 1) частнособственнические и 2) бюрократические. Первые служат интересам частных собственников: рабовладельцев, феодалов, буржуазии. Вторые защищают доминирующее положение управленческих слоев, которые осуществляют права собственника от имени всех членов общества.

Право бюрократического типа закрепляет распределение общественного продукта **внутри управленческой группы** по иерархии. Чем выше должность занимает чиновник, чем более он бесконтролен, тем больше общественного продукта может присвоить. Не следует забывать, что для сохранения своей власти любая элита должна выделять значительную часть общественного продукта, отнятого у производителя, на расширение производства общественного продукта, поддержание порядка, выгодного этой элите (содержание полиции, церкви и иных идеологических служб). Бюрократия стремится расширить свои властные полномочия не только внутри своей страны, но и за ее пределами. На содержание сильной армии требуются огромные экономические затраты. Это обуславливает то, что экономика бюрократических государств часто милитаризована. Значительные материальные средства тратятся на развитие вооружения, на содержание личного состава армии, на ведение захватнических войн. В 1710 году из 3330 тысяч рублей дохода российская казна тратила на армию и флот 3 миллиона рублей, т.е. 90 % бюджетных средств [15].

Целью общественного производства в бюрократическом государстве является реализация идей управленческих элит вне зависимости от их общественной полезности или общественной вредности (утопичности). Чаще всего эти цели связаны с удержанием и расширением власти управленцев, с реализацией их честолюбивых планов.

4.2. Защита **политических** интересов управленческих слоев бюрократическим государством и правом (политическая функция).

Как любая доминирующая социальная группа, управленцы стремятся **монополизировать политическую власть**. Это достигается посредством **запрещения политических свобод** для всех групп общества, путем установления авторитарного или тоталитарного режима. Запрещается открыто выражать свое отношение к государству (нет свободы слова, печати, собраний, массовых мероприятий). Бюрократия посредством права и через государственный аппарат препятствует созданию различными слоями общества негосударственных политических организаций или создает подконтрольную себе политическую систему. Например, если царская самодержавная бюрократия в России запрещала партии, профсоюзы и иные организации, то советская партократия создала полностью подконтрольную партийному аппарату огосударственную систему общественных организаций, с помощью которой осуществляло контроль над обществом, мобилизовало его на выполнение целей, поставленных партийно-государственными элитами.

Бюрократическое государство не допускает членов общества к формированию органов государственной власти. Выборность представителей в государственный аппарат или запрещается или превращается в фикцию,



осуществляется под контролем самой бюрократии (партократии). Таким образом, общество лишается возможности участвовать в правотворчестве и осуществлять контроль за чиновничеством. Деятельность государственного аппарата покрывается тайной.

Прочность власти бюрократии обеспечивается за счет высокой степени централизации управления (аппарат формируется сверху вниз), строгой иерархии должностей, поддержкой жесткой дисциплины внутри аппарата управления, передачей по наследству должности главы государства или замещение ее преемником, выбранным вождем. Очень часто сам глава государства непосредственно руководит вооруженными силами, является полководцем. Диктаторы (президенты) ряда развивающихся стран XX века были представителями армейского руководства и весь аппарат строили на военный лад из представителей армии [16].

Аппарат бюрократического государства представляет собой единый монолит, не разделенный на самостоятельные ветви власти, что обеспечивает единство действий всех чиновников, направленное на поддержание господства бюрократической корпорации в обществе. Бюрократия сама занимается правотворчеством и принимает удобные для себя нормы позитивного права, сама их исполняет, игнорируя те, что приняты в идеологических целях, сама осуществляет их выборочную охрану в соответствии со своими потребностями. Судебные органы здесь подчинены администрации и не осуществляют правосудие, а являются инструментом репрессий. Очень часто судопроизводство не отделяется от администрирования.

Стремление к централизации и концентрации власти в бюрократических государствах приводит к тому, что аппарат управления церкви или господствующей партии (квазипартии) сращивается с государственным аппаратом, подчас становится его центральной частью, выполняет государственно-властные полномочия, в том числе, карательные функции [17].

Для бюрократического государства характерно непомерное увеличение числа государственных служащих, через которых осуществляется управление обществом, выполнение многочисленных функций, которые берет на себя государство. Подбор служащих осуществляется на основе их личной преданности начальнику и верности корпоративным интересам, которые принимают формы господствующей идеологии. Иногда это приводит к тому, что аппарат деградирует и становится не способным выполнять общепользные задачи, приводит страну к упадку.

Бюрократическое государство носит полицейский характер. Для пресечения попыток общества поставить управленческие группы под свой контроль создается **контрольно-карательный аппарат**, осуществляющий тотальный надзор за членами общества, включая самих чиновников. Всякое сопротивление управленческим элитам, от кого бы оно ни исходило, жестоко карается путем осуществления мер уголовных репрессий. Подавление недовольства больших групп населения правлением бюрократии может принимать характер массовых репрессий. Примером является сталинское, фашистское, маоистское государство, режим красных кхмеров в Камбодже. Особенно часто репрессии применяются на этапе становления бюрократических государств. Формирование дворянско-бюрократического государства на Руси сопровождалось большими масштабами репрессий против купечества и боярства в XVI веке [18]. Много крови было пролито при становлении советского бюрократического государства в 1917-1921 году [19].

В целях увековечивания власти управленческих групп государство и право может поддерживать **сословный строй**, при котором привилегии бюрократии (иногда даже чины и должности) передаются по наследству.

Наиболее приемлемой для управленческой элиты является монархическая (деспотия или абсолютная монархия), диктаторская или олигархическая форма правления, тоталитарный или авторитарный политический режим и унитарное государственное устройство. Сложное государственное устройство порождает борьбу за власть между центральной и местной управленческой элитой и ставит под вопрос сохранение власти бюрократической корпорации в целом.

4.3. Обеспечение **идеологических** интересов управленческих слоев бюрократическим государством и правом (идеологическая функция)

Для оправдания власти управленческих слоев создается мощный аппарат, вырабатывающий единую государственную идеологию и манипулирующий сознанием членов общества. Бюрократия тщательно скрывает свои собственные интересы и доказывает, что вся ее деятельность направлена на обеспечение блага народа или угодна Богу. Особенно много сил тратится на поддержание авторитета главы государства, который является гарантом сохранения власти всей бюрократической машины, без которой он не может управлять страной. Глава государства объявляется сыном бога, символом нации, отцом народа или народным заступником, вождем мирового пролетариата, гением, великим полководцем и т.д. Создается культ личности главы государства, распространяется миф о «добром царе и плохих боярах». Для привлечения массы населения на свою сторону, как правило, эксплуатируется вера народа в Бога, идеи этатизма, вождизма, национализма, патриотизма, экстремизма. Из религиозных учений берутся те идеи, которые оправдывают власть бюрократии, главы государства («Всякая власть от бога»), призывают к терпимости во имя вечного счастья после смерти. Советская партократия умело эксплуатировала идеи классовой ненависти, построения коммунистического рая на земле. Фашистское государство строилось на националистических идеях. Иногда бюрократия пытается придать своей идеологии наукообразность. Например, советская партократия приспособила для собственных нужд захвата и удержания власти научные взгляды К. Маркса и Ф. Энгельса.

Бюрократия пытается превратить народ в толпу, послушно и, даже с энтузиазмом, выполняющую задачи, поставленные вождями. Вместо разумных оценок предлагается вера в определенные идеи, навязывается единомыслие.

Для реализации идеологических функций используется аппарат церкви или партийных органов. Во избежание конфликта между светской и духовной властью глава государства одновременно является главой церкви или правящей партии.

В религиозных обществах связь с богом обеспечивает необходимый духовный комфорт членам общества. Бюрократическое государство и право закрепляют монополию управленческих слоев на выполнение посреднических функций между обществом и богом. Это обеспечивает сакрализацию власти. Современные бюрократические государства берут под свой контроль систему распространения информации: народное образование, науку, культуру, искусство, средства массовой информации.

Инакомыслие (еретичество) в бюрократическом государстве рассматривается как одно из тяжких преступлений и жестоко карается.

#### 4.4. **Общесоциальная оценка** бюрократического типа государства и права.

Бюрократический тип государства и права имеет свои негативные и позитивные, с точки зрения реализации общественных интересов, черты. Это связано с совпадением или не совпадением интересов управленческих слоев с интересами сообщества в целом.

**Позитивные** черты. Если управленческие элиты достаточно разумны, верно понимают законы развития общества, стремятся сохранить свою власть для наследников, то они усиленно используют государственно-правовой механизм для развития экономики страны. Концентрация власти в одних руках позволяет мобилизовать все общество на решении каких-то экономических задач (строительство ирригационных сооружений на Древнем Востоке, обеспечении быстрой индустриализации в СССР). Наличие мощного аппарата подавления позволяет поддерживать порядок в стране, эффективно бороться с преступностью.

В целях расширения своего влияния управленческая элита обычно преуспевает в строительстве армии, что позволяет не только сохранять независимость страны, но и вести удачные захватнические войны, приобретать новые земли, рабов и другие богатства. Надо признать, что Восточные Деспотии отличались долгожительством и стабильностью. Бюрократическое государство Китая остается самым древним государством, пережившим возникновение и упадок множества цивилизаций.

**Негативные** черты. Обособление управленческой элиты от общества, подбор подчиненных на основе личной преданности, а не по способностям, консервация состава управленческих групп за счет попыток передавать власть по наследству ведет к тому, что бюрократия деградирует, отчуждается от общества, перестает правильно понимать его потребности, не верно ставит цели развития общества и приводит его своей политикой в тупик. Отчуждения большинства членов общества от средств производства делает их не заинтересованными в результатах своего труда. Тормозит развитие страны подавление общественной инициативы. В результате, экономика развивается не эффективно или вообще стагнирует.

Огромные затраты на содержание армии и ведение войн истощает человеческий и экономический потенциал народа. Бюрократия мешает развитию образования, культуры и общественных наук. Она ставит их в жесткие рамки выгодной для нее идеологии.

#### 5. Особенности **бюрократического права**.

Бюрократическое право по своему содержанию обеспечивает реализацию выше перечисленных экономических, политических и идеологических интересов обособленных от общества управленческих групп. Это накладывает отпечаток на все характеристики позитивного права. Оно рассматривается не как инструмент общества, а как инструмент бюрократии для управления обществом. Исходя из этого, нормы позитивного права принимаются в основном для рядовых членов общества. Чем выше должность занимает чиновник, тем в меньшей степени он ограничен действующими нормами. Как точно подметил глава тайной полиции при Николае I граф Бенкендорф «законы пишутся для подчиненных, а не для начальства» [20]. Соответствующим образом распределяются правовые требования. Аппарат управления наделяется преимущественно правами, а рядовые члены общества преимущественно обязанностями. При этом права не носят конкретный характер, а закрепляют возможность принимать дискретные решения и граничат с произволом. Для регулирования поведения чиновников применяется общедозволительный тип регулирования, а для иных групп общества — разрешительный. Население в этих условиях оказывается бесправным перед чиновниками.

Широкое распространение в бюрократическом праве имеет административно-правовой метод регулирования отношений. Частное право с его диспозитивным методом регулирования играет незначительную роль в жизни общества. Это положение точно определено В.И. Лениным, который писал: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное» [21].

Очень часто право в бюрократическом государстве носит лицемерный характер. Оно провозглашает в нормах (особенно общего характера) принципы свободы, справедливости, но не подкрепляет их соответствующими правовыми гарантиями. Декларативность норм может обеспечиваться отсутствием санкций за нарушения прав граждан или усложненным порядком защиты этих прав, искажением содержания общих норм в нормах подзаконных актов. Отсутствие разделения властей обеспечивает единство аппарата государства, при котором личность оказывается не защищенной от произвола отдельных государственных чиновников или органов власти. Противоречивость норм права и неопределенность их формулировок позволяет правоприменителям толковать их по своему усмотрению в собственных интересах [22].

Бюрократическое право закрепляет неравенство людей в зависимости от занимаемой ими должности. Оно создает ограничения свобод для рядовых членов общества. К нарушителям бюрократического порядка применяются жестокие меры наказания. Это право не справедливо. Очень часто для чиновников, нарушающих

права граждан, предусмотрены сравнительно мягкие меры наказания. Государство, его органы, должностные лица не несут ответственности перед человеком. Действует только иерархическая ответственность нижестоящего чиновника перед вышестоящим. Вместо правосудия бюрократическое право закрепляет следственный процесс, нацеленный на осуществление репрессий и пренебрегающий правами человека.

Свои особенности имеет форма бюрократического права. Высшей юридической силой обладают предписания, исходящие от главы государства. Представительные органы, подконтрольные главе государства, исполняют функции регистратора его решений. Законы, принимаемые парламентом, могут играть идеологическую роль, создавать видимость демократии в стране. В этом случае, они не имеют прямого действия. Первенство в осуществлении регулирования отношений имеют подзаконные акты, принимаемые исполнительными органами. Очень часто такие акты имеют секретный характер, доводятся только до правоприменителей. Большую роль в бюрократическом праве играют неписанные правовые обычаи, существующие в каждом государственном учреждении. Эти обычаи могут противоречить писаным законам и иметь первенство над ними. Очень часто принципы бюрократического права сформулированы в религиозных доктринах или партийной идеологии (документах).

#### **6. Причины формирования государства и права бюрократического типа**

Бюрократическое государство и право возникает тогда, когда в обществе не находится сил для саморазвития и установления контроля над аппаратом государства. Так бюрократические государства на Древнем Востоке образуются в силу отсутствия рыночного частнособственнического хозяйства и частнособственнической элиты, которая могла бы поставить государственную бюрократию себе на службу. Сами управленцы обычно прикладывают немало сил для возникновения такой ситуации. Они устраняют все конкурирующие за власть элиты (частных собственников) и остаются единственной силой, способной обеспечить организацию общества и его развитие. Препятствуют развитию частной собственности общинные формы ведения хозяйства. Господство общинного уклада в России создавало существенные препятствия для развития капитализма и способствовало сохранению самодержавия чиновников вплоть до XX века. Советское государство восстановило общину в форме колхозного строя.

Низкая производительность труда приводит к тому, что масса населения поглощается своим производительным трудом и не в состоянии участвовать в управлении общественными делами. К. Маркс хорошо показал, что бюрократия может опираться на широкие слои населения, которые ведут изолированное существование, бедны, невежественны, суеверны. Такие группы легко поддаются манипулированию. Они не могут самостоятельно защищать свои интересы через избранные представительные органы и нуждаются в сильном господине, который защитит их от других классов, но одновременно, стоит над ними [23]. В советской литературе отмечалось: «Тяготение к диктаторскому режиму свойственно мелкой буржуазии вообще, а особенно в Азии и Африке» [24]. Бюрократия в таких условиях, как говорил К. Маркс, превращает государство в свою частную собственность. Она монополизирует власть в стране.

Частные собственники иногда не могут своими силами решить масштабные экономические задачи, возникающие перед обществом. Например, возрастание роли государства и его чиновников на Древнем Востоке связывается с необходимостью строительства огромных ирригационных систем. В XX веке усиление государства связывается с общими потребностями мобилизации сил отстающих в своем развитии стран (потребности индустриализации в СССР, милитаризации экономики и осуществления реваншистских программ в Германии, развитие промышленности в развивающихся странах). Государство берется осуществить мобилизацию сил и средств общества на решение масштабных и трудных задач, а его чиновники становятся доминирующей социальной силой.

Резко возрастает роль военной бюрократии при наличии постоянных военных угроз извне. Очень часто бюрократия приобретает господствующее положение в условиях обострения классовых конфликтов в стране. Например, коммунистическая партократия в России пришла к власти на волне массового недовольства рабочих и крестьян эгоистической политикой крупной буржуазии и помещиков. Для удержания власти большевики всячески разжигали классовую ненависть. Фашистские режимы в Италии, Германии и Испании наоборот пришли к власти при поддержке буржуазии, которая боялась усиления леворадикальных рабочих партий. С древних времен известно, что хаос в стране приводит к установлению диктатуры.

Длительное нахождение у власти бюрократии (во многих странах Азии) приводит к возникновению недемократических традиций. Члены общества перестают осознавать себя силой, способной к самоуправлению, они привыкают к не свободе и не равенству, не могут представить своей жизни без опеки со стороны сильного государства.

#### **6. Роль бюрократического типа государства и права в истории**

В наибольшей степени бюрократический тип государства и права воплотился в двух исторических моделях государств: в деспотиях Древнего Востока (особенно в Древних Шумерах) [25] и так называемых тоталитарных государствах XX века (советского и фашистского типа). Велико влияние бюрократии в так называемых развивающихся странах современного мира с не демократической формой государства.

Исследования историков показывают, что протогосударства и первогосударства в большинстве стран имели бюрократический тип и только впоследствии, по мере приватизации общественных благ, приобретали черты рабовладельческих и феодальных [26]. В Европе этот процесс привел к почти полному отмиранию черт бюрократического типа государства и права. В азиатских странах, в том числе в России, на протяжении всей их истории государства в основном имели черты бюрократического типа, соединяющиеся с некоторыми элементами

иных идеальных типов государства и права. По мнению автора, в истории России было три, сменявших друг друга волны бюрократизации и дебюрократизации государства.

Во многих странах государство и право представляет собой продукт **компромисса между различными классами**. Поскольку управленческие элиты являются обязательным атрибутом любого государственно-организованного сообщества, то компромисс между ними и иными классами встречается очень часто. Типичным является положение, когда одна группа общества соединяет в себе два классовых признака. В одних странах лица, занимая управленческие должности в органах власти, приобретают права полной или ограниченной частной собственности на средства производства. В других наоборот, должности в аппарате управления общественными делами получают те, кто имеет частную собственность. В зависимости от того, какие интересы защищаются в большей степени, выделяются государственно-правовые системы с первостепенной защитой интересов бюрократии (бюрократически-рабовладельческие, бюрократически-феодалные, бюрократически-буржуазные) и системы с первостепенной защитой интересов иных классов. Например, типичным бюрократически-феодалным было российское государство и право после реформ Петра I. Чтобы занять высокое социальное положение, необходимо было иметь высокую должность. Карьера строилась на основе заслуг перед императором. Поместья, т.е. феодалные атрибуты, приходили вместе с должностью. Такое же положение существовало в древних Шумерах [27]. Манифест Екатерины II о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству сделал службу для помещика не обязательной. Более того, возможность занять высшую должность, связывалась с принадлежностью к феодалному сословию. Государство и право в большей степени начинает выражать интересы феодалов-землевладельцев и перерастает из бюрократически-феодалного в феодално-бюрократическое. Для того чтобы сделать окончательный вывод такого рода, следует проанализировать всю политику государства, характер права и его реализацию.

Выделение чистых типов государства и права, соединения которых образуют реальные государства и правовые системы, позволяет по иному **взглянуть на политическую историю** человечества. Она уже не представляется однонаправленным движением от рабовладения к капитализму или социализму. В ней все гораздо сложнее. Попытка коммунистических движений XX века отказаться от правления элит частных собственников не первая в истории и не является итогом ее развития. Это уже не раз было в Древние века. Например, реформа императора Ван Мана в Древнем Китае [28].

Выделение бюрократического типа государства и права позволяет **отграничить его от идеального социалистического** государства и права, где власть должна принадлежать не управленческим элитам, а какому-то большинству. Аппарат управления — только инструмент этого большинства, так же, как он является инструментом собственников капитала в буржуазном обществе.

Выяснение основных интересов, которые охраняет идеальное бюрократическое государство и право, дает понимание **сути политики** реальных государств, имеющих признаки этого типа. Здесь ключ к познанию истории российского и советского государства и права, особенности современных реформ в России, перспектив их развития.

Знание особенностей бюрократического типа государства и права дает понимание эволюции так называемых развивающихся стран.

#### **Литература:**

1. Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 608.
2. Теория государства и права. Под. Ред. С.С. Алексеева. М., 1985. С. 72-74.
3. Философский словарь. М., 1975. С. 472.
4. Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 1. М., 1998. С. 114.
5. Зверев А.Ф. К пониманию бюрократии в буржуазной социологии. — Советское государство и право, 1985, № 7. С.115. Латышев И.А. Японская бюрократия. М., 1968. С.5, 36.
6. Самый худший внутренний враг. М., 1987; Хасбулатов Р.И. "Бюрократия тоже наш враг..." М., 1989.
7. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 31, 36.
8. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 140.
9. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 53-60.
10. Хасбулатов Р.И. Бюрократическое государство. М.: Мегapolis. 1991.
11. Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М., 1981. С. 185.
12. Smith V.C. Bureaucracy and Political Power. Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martin's press, 1988. P. 95-96.
13. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 90, 95.
14. Анисимов Е.В. Петр I: Рождение империи // Вопросы истории. 1989. № 7. С. С. 5-9.
15. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 417.
16. Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 494-495.
17. Козырин А.Н. Лидер революции в государственно-политическом механизме Ливии // Государство и право. 1992. № 9. с. 91; Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты; Ли Г.Ч. Инквизиция. СПб. ООО «Издательство Полигон», 1999.
18. Соловьев С.М. Сочинение в 18 книгах. Книга III. М., 1989. С. 506-542.
19. Мельгунов С.П. Красный террор в России. М., 1990)
20. Бакунин А.В. История советского тоталитаризма. Кн. 1. Генезис. Екатеринбург. 1996. С. 60.
21. Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 398.

22. Денисов С.А. Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники // Проблемы юридической техники. Сборник статей. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510.
23. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.
24. Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 383.
25. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 40-41.
26. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 60-75.
27. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 40-41.
28. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996 С. 35.

#### **Автореферат**

В работе предлагается по-новому взглянуть на типизацию государства и права мира. Оценка исторических государственно-правовых систем производится с помощью выделенных научных моделей государств разного типа. В основу классификации ложится не социально-экономическая база, а интересы отдельных классов (социальных групп), которые в первую очередь реализуются определенными моделями государственно-правовых систем. Данная методика позволяет выделить модель бюрократического типа государства и права, с помощью которой реализуются экономические, политические и идеологические интересы управленческих групп общества, не являющихся частными собственниками каких-то общественных благ и относительно обособленных от иных групп. В силу бесконтрольности и безответственности перед обществом, эти управленческие группы способны использовать государственно-правовую систему для реализации собственных интересов. Бюрократическое государство и право как мировое явление не исследовалось в отечественной и зарубежной литературе.

Автор выделяет существенные классовые свойства бюрократического типа государства и права, которые проявляются в его функциях, форме и механизме действия. Рассмотрены общеполезные и вредные для общества свойства государства и права такого типа. Отдельно выделены причины появления таких государств в истории человечества и проявления данной модели государства и права в отдельных странах.

Выделение бюрократического государства и права позволяет по-новому взглянуть на исторический процесс, понять характер и направление развития отечественного государства.

Изложенные идеи использовались и продолжают использоваться в процессе преподавания курсов теории и истории государства и права в Тюменском государственном университете.

Отдельные вопросы, изложенные в статье опробированы на конференциях разного уровня.

## 21. Денисов С.А. 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, форм-

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»<sup>404</sup> 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.<sup>405</sup>

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 нарушение.<sup>406</sup>

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 лишался имущества и подвергался смертной казни путем отсечения головы<sup>407</sup>. За хищение государственного и колхозного имущества независимо от размеров советское право предусматривало смертную казнь<sup>408</sup>. 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

<sup>404</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 441.

<sup>405</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995, с. 12.

<sup>406</sup> Иванов В. Бюрократический выбор России // Коммерсантъ-Власть, 1998, № 7, с. 17-18.

<sup>407</sup> Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 289.

<sup>408</sup> 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.

1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах»<sup>409</sup>. 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)<sup>410</sup>. Право раздавать привилегии среди членов общества усиливает власть бюрократии<sup>411</sup>.

## **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»<sup>412</sup>.

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.<sup>413</sup> 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 ЗИЛА 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),<sup>414</sup> 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»)<sup>415</sup>. 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)<sup>416</sup>. Использовать свои способности, имущество самостоятельно, вне государственных предприятий и вне государственного контроля запрещалось (ст. 153 УК РСФСР 1961 года «Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество»,<sup>417</sup> ст. 154 УК РСФСР 1961 года «Спекуляция»,<sup>418</sup> ст. 162 УК РСФСР 1961 года «Занятие запрещенным промыслом»)<sup>419</sup>.

Принятие законов «О собственности»,<sup>420</sup> «О приватизации государственных и муниципальных предприя-

с. 136

<sup>409</sup> 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.

<sup>410</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 62-78.

<sup>411</sup> Латыгина Ю. Бизнес на тарифах // Эксперт, 1998, № 8, с. 7.

<sup>412</sup> Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44, с. 398.

<sup>413</sup> Калинин Н. Бедные чиновники управляют неэффективно // Эксперт, 1998, № 6, с. 7.

<sup>414</sup> 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).

<sup>415</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 295-300.

<sup>416</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

<sup>417</sup> Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821.

<sup>418</sup> Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821.

<sup>419</sup> Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1962, № 29, ст. 449.

<sup>420</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 30, с. 416.

тий в РСФСР»,<sup>421</sup> «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>422</sup> 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»),<sup>423</sup> 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.<sup>424</sup> 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»).<sup>425</sup> 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.<sup>426</sup> 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.<sup>427</sup> 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 комплекствующих 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»<sup>428</sup> 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.<sup>429</sup>

Сами налоги не представляют интереса для бюрократии, если нет возможности свободного распоряжения поступающими средствами. Бюрократия стремится лишить парламент, как орган ближе стоящий к народу, 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 реализации<sup>430</sup> (депутатская и президентская неприкосновенность, расширение прав подозреваемых и обвиняемых, незащищенность свидетелей и потерпевших от произвола чиновников). Например, отсутствие императивной ответственности

<sup>421</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 27, с. 927.

<sup>422</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 30, с. 418.

<sup>423</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1992, № 19, ст. 1589.

<sup>424</sup> Доронин С. Возвращен по болезни // Эксперт, 1998, № 7, с. 42; Шарапова И. КЗоТ против Закона об акционерных обществах // Эксперт, 1998, № 6, с. 32-34.

<sup>425</sup> Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. М., 1957, с.52-54.

<sup>426</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 202.

<sup>427</sup> Варнавская Н., Ляпунова Г. Долги по налогам превысили бюджет // Коммерсант-daily, 1998, № 29, с. 3.

<sup>428</sup> Экономика и жизнь, 1998, № 1, с. 23.

<sup>429</sup> Ст. 17, 18 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 11, ст. 527.

<sup>430</sup> Гайдар Е.Т. Государство и эволюция, М., 1994.



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 себя<sup>431</sup>.

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, сотникам<sup>432</sup>. Законодательство о приватизации государственных и муниципальных предприятий в России<sup>433</sup> обеспечило менеджерский характер приватизации.<sup>434</sup>

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 функциями<sup>435</sup>.

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 года<sup>436</sup>; гл. 3 Конституции СССР 1924 года),<sup>437</sup> закрепления монополии одной партии на власть (ст. 6 Конституции СССР 1977 года),<sup>438</sup> централизацией управления внутри партии и государства, строгостью партийной (Резолюция Десятого съезда РКП(б) "О единстве партии")<sup>439</sup> и государственной дисциплины. Партийный аппарат в советский период был высшим звеном государственного аппарата.<sup>440</sup> Партийные нормы определяли весь характер позитивного права государства. Они позволяли подменить выборность всех звеньев государства назначением их посредством номенклатурной системы.<sup>441</sup> 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

риод, фискалы<sup>442</sup> 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;<sup>443</sup> Постановление СНК о красном терроре от 5 сентября 1918 года; Приказ Народного комиссариата внутренних дел о заложниках от 4 сентября 1918 года;<sup>444</sup> Постановление ЦИК СССР «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы Союзных республик» от 1 декабря 1934 года.<sup>445</sup>

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),<sup>446</sup>

<sup>431</sup> Сенчев Н. У одного с краю — хата, у другого особняк. — Российская газета, 1994, 4 августа.

<sup>432</sup> Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 187.

<sup>433</sup> 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.

<sup>434</sup> Агафонов В. Акции в руках, а собственность по-прежнему в небе // Политэконом, 1996, № 3, с. 105-106.

<sup>435</sup> Декрет Совета народных комиссаров // Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917- 1924. Екатеринбург, 1993, с. 9.

<sup>436</sup> СУ РСФСР, 1918 г., № 51, ст. 582.

<sup>437</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987, с. 268-269.

<sup>438</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

<sup>439</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, и пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1953, с. 527-529.

<sup>440</sup> Исаев И.А. История государства и права России. М., 1996, с. 371-372.

<sup>441</sup> Восленский М. Номенклатура. М., 1991.

<sup>442</sup> «О должности фискалов» от 17 марта 1714 года // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 260-261.

<sup>443</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 397-398.

<sup>444</sup> Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945 гг.). М., 1996, с. 198-199.

<sup>445</sup> СЗ СССР, 1934, № 64, ст. 459.

<sup>446</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 331, 340.

собраний (Арт. 133, 134 Артикула воинского),<sup>447</sup> навязывало одну государственную религию (Артикул 1-17 Артикула воинского)<sup>448</sup>. 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»<sup>449</sup>. Подобные оговорки лишали граждан политических свобод и в других советских конституциях (ст. 50, 51 Конституции СССР 1977 года)<sup>450</sup>.

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 неподконтрольных 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»<sup>451</sup> и «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР».<sup>452</sup>

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).<sup>453</sup> 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 года<sup>454</sup>) и запрещало критику ее (ст. 70,<sup>455</sup> 190-1<sup>456</sup> УК РСФСР 1961 года).

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»),<sup>457</sup> 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.<sup>458</sup> 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 повышении 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 заблуждение<sup>459</sup>. 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

<sup>447</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 352.

<sup>448</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 328- 331.

<sup>449</sup> СУ РСФСР, 1918 г., № 51, ст. 582.

<sup>450</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

<sup>451</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 35, ст. 1149.

<sup>452</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 35, ст. 1164.

<sup>453</sup> Грачев А. Кибальчич. Но не тот. Скандал в Брянском руководстве. — Российская газета, 1995, 6 июня.

<sup>454</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

<sup>455</sup> Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1962, № 29, ст. 449.

<sup>456</sup> 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;

<sup>457</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 7, ст. 300.

<sup>458</sup> Семенова И., Барахова А. Президент Чувашии победил оппозиционную прессу // Коммерсант-daily, 1998, № 13. С. 4.

<sup>459</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 8.

чиновника ведомственная инструкция или приказ начальника значит гораздо больше, чем статья конституции.<sup>460</sup> 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,<sup>461</sup> нечеткость понятий, используемых в законодательстве.<sup>462</sup> Это не позволяет изучить его рядовым гражданам и использовать для защиты собственных интересов. Одновременно это открывает простор для беззакония государственных органов.<sup>463</sup>

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.<sup>464</sup>

---

<sup>460</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

<sup>461</sup> Налоговое законодательство представлено у нас в виде более тысячи документов. — Вменяемость налогов // Эксперт, 1998, № 7. С. 15.

<sup>462</sup> Жевакин С.Н. Общие проблемы налоговой системы РФ. — Государство и право, 1995, № 1, с. 74.

<sup>463</sup> 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.

<sup>464</sup> Кагарлицкий Б. Куда мы движемся? // Свободная мысль, 1995, № 11. С. 114.

**22. Денисов С.А. Бюрократические черты отечественного государства и права // Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений. Материалы международной конференции. Самара: Кредо, 2001. С. 80-83.**

С. 80

Позитивистские подходы все больше приобретают силу в отечественной науке истории государства и права. Ставить вопрос о сущности государственно-правовой системы на разных этапах ее развития избегают. Тем не менее, он всегда останется самым интересным и дискуссионным вопросом науки. Человеческая деятельность и сотворенные им общественные институты всегда имеют какой-то смысл, значение, роль. Постоянно будет возникать вопрос, чьи интересы, какой группы общества выражает государство и право каждого исторического отрезка времени? Глубина познания может быть

с. 81

разной. При поверхностном исследовании вопрос ставится о том, какой класс получает наибольшую выгоду от сложившейся государственно-правовой системы. Более глубокое познание предполагает учет интересов множества имеющихся социальных групп.

Оценка сущности отечественного государства и права, на разных его этапах, сделанная в советский период, не без участия правящих групп и, продолжая применяться в ряде учебников по сей день (1) нуждается в пересмотре. Утверждение, что наше государство родилось и просуществовало до конца XIX века как феодальное, а затем стало социалистическим, не вполне отражает действительность.

Трудно не заметить, что отечественное государство и право, в большей степени, обеспечивало интересы обособленных от общества управленческих групп, составляющих государственный аппарат (упрощенно — бюрократия). Эти группы всегда имели иерархическое строение. Во главе их стоял глава государства. Приближенные к нему лица имели различное название (дворяне, высшая партийная номенклатура). Обширен был слой управленцев среднего и нижнего звена. В.О. Ключевский определял его как военно-служильный класс (2). Всех их объединяет стремление усилить государство и через него расширить свои возможности управления экономическими, политическими и духовными процессами в обществе. Должность в государственном аппарате, а не право частной собственности на материальные блага, обеспечивает им вхождение в правящую группу. Право на часть общественных благ (на землю с крестьянами, на иные привилегии) увязывается с государственной службой и зависит от ее успешности. Государственно-правовая система, обеспечивающая доминирование или даже господство выделенной группы управленцев в экономической, политической и духовной сферах жизни общества, определяется в данной работе как бюрократическая.

Как во многих странах Древнего Востока (3), развитие отечественной государственно-правовой системы имеет определенную цикличность. Усиление бюрократического характера государства и права сменяется возрастанием роли каких-то слоев гражданского общества, которые стремятся подчинить государственную бюрократию своим интересам. Но эти периоды были очень коротки.

Древнерусское государство зарождается на основе усиления военной бюрократии, существующей за счет взимания налогов с подвластных племен (дань, полюдье), военных набегов на соседей, торговли полученными таким образом продуктами. Пик ее господства наблюдается в централизованном Киевском государстве, где закрепляется монархическая форма правления, и христианство в качестве государственной религии.

Некоторая дебюрократизация государственно-правовой системы связана с возникновением вотчинного землевладения. Особенно

с. 82

далеко она зашла в северо-западных районах, где бурно развивается торговля, происходит накопление частного капитала и возникает республиканская форма правления (Псков и Новгород). Чиновничество здесь попадает под контроль посадского населения.

Резкий уклон в сторону бюрократизации государственно-правовой системы начался с середины XVI века. Владение землей с крестьянами связывается с государственной службой (замена вотчинного землевладения поместьем). Поземельные отношения из частноправовых превращаются в публично правовые и регулируются нормами административного права (гл. 16 Соборного Уложения 1649 года). Нарастают доходы казны, позволяющие постепенно увеличивать государственный аппарат (4), который распространяет свои властные полномочия на различные сферы общественной жизни (5). Доминирующее положение бояр-вотчинников внутри правящего класса сменяется доминированием дворянства, которое значительную часть дохода получают от несения государственной службы и является в первую очередь чиновничеством, а во вторую очередь землевладельцами. Удар по политическим правам бояр-вотчинников наносится опричниной, уменьшением роли Боярской Думы при принятии важнейших решений и в результате отмены местничества (Соборное деяние о ликвидации местничества 1682 года). Прикрепление крестьян к земле, а городских жителей к посадам, препятствует развитию товарно-денежных отношений, росту частного капитала. Бюрократия во главе с царем замедлила процесс развития самого главного своего противника — третьего сословия. Как показала история, именно буржуазия, в новых условиях, оказалась способной совершить революцию и превратить бюрократию из господствующего класса в подчиненный ей класс.

Пик бюрократизации России приходится на правление Петра I. Все землевладельцы должны были нести пожизненную государственную службу (превращаются в чиновников) (Указ «О единонаследии» 1714 года). Делается попытка полностью пренебрегать имущественным положением. Бояре и дворяне начинают службу с низшей ступени Табели о рангах. Распределение общественных благ происходит по должности, занимаемой в государственном аппарате. Слои общества, не несущие непосредственно государственной службы, подвергаются жестокой налоговой эксплуатации. Чиновничество, во главе с царем, ставит под свой контроль все сферы общественной жизни (торговлю, промышленное производство, строительство, духовную сферу). Ни каких политических свобод, даже для правящего класса не существует. Общественные отношения строятся на основе правил бюрократической иерархии и имеют ярко выраженные милитаристские черты. Господство бюрократии в политической сфере проявляется в установлении абсолютной монархии (Артикулы воинские). Доминирует единая государственная религия.

С. 83

Разложения бюрократической государственно-правовой системы начинается во второй половине XVIII века. Дворянство получает право не нести государственной службы (Манифест 1762 года), приобретает ряд гарантий от произвола государственных чиновников (1785 год). Расширяется слой не служилого дворянства, которые заняты только организацией сельскохозяйственного производства у себя в поместье. Формируются зачатки дворянского гражданского общества. Реформы конца XIX века способствуют быстрому росту социальных групп, недовольных господством бюрократии во главе с царем. Ограничение монархии, а затем свержение ее, ставили бюрократию под контроль гражданского общества. Это была вторая мощная волна дебиюкратизации отечественного государства и права.

Политическая неопытность новых элит и стечение обстоятельств приводят к тому, что Россия после 1917 года возвращается к традиционному для нее бюрократическому типу государства и права. Новые лица, новые слова лишь прикрывают старое содержание. Государственно-бюрократическая собственность на основные средства производства составляет экономическую базу господства нового служилого класса во главе с партийным вождем. Устранение политических свобод и единственная государственная идеология закрепляют это господство и подавление гражданского общества.

Сегодня отечественная государственно-правовая система переживает третью крупную волну дебиюкратизации.

Вывод о том, что государственно-правовая система носит бюрократический характер, ни в коей мере не означает, что она не эффективна. Обособленные управленческие группы не хуже и не лучше иных социальных групп. Их доминирование в обществе может способствовать прогрессу, а может ему мешать.

Видение бюрократических черт отечественной государственно-правовой системы позволяет понять закономерности ее развития, объяснить массу частных свойств, построить прогнозы будущего развития страны.

#### ЛИТЕРАТУРА.

1. Исаев И.А. История государства и права России. М., 1996.
2. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн. Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 684.
3. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998, с. 229-230.
4. Демидов Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII века и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. С. 28, 31.
5. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 1. М.: АСТ, 2000. С. 586-587.

**22. Денисов С.А. 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 стране<sup>465</sup>.

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)<sup>466</sup>.

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 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

<sup>465</sup> Законы нового времени. — Посев, 1995, № 4, с. 30.

<sup>466</sup> Гайдар Е.Т. Государство и эволюция, М., 1994, с. 103, 145, 153; Боярских И. Павленко В. Пастбища для номенклатуры — Труд, 1992, 28 ноября.

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)<sup>467</sup>, 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 деятельности<sup>468</sup>. Например, отсутствие императивной ответственности за нецелевое расходование денежных средств позволяет бюрократии распоряжаться финансовыми средствами в собственных интересах. Деньги, выделенные на выплату пенсий, развитие культуры тратятся на строительство жилья для себя<sup>469</sup>.

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.

б. 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 законодательстве<sup>470</sup>, не позволяет изучить его рядовым гражданам и использовать для защиты собственных интересов. Одновременно это открывает простор для беззакония государственных органов<sup>471</sup>.

Все это позволяет отчасти согласиться с суждением о том, что современное позитивное право России является всего лишь новой фазой развития старого бюрократического типа права<sup>472</sup>.

---

<sup>467</sup> Грачев А. Кибальчич. Но не тот. Скандал в Брянском руководстве. — Российская газета, 1995, 6 июня.

<sup>468</sup> Гайдар Е.Т. Государство и эволюция, М., 1994.

<sup>469</sup> Сенчев Н. У одного с краю — хата, у другого особняк. — Российская газета, 1994, 4 августа.

<sup>470</sup> Жевакин С.Н. Общие проблемы налоговой системы РФ. — Государство и право, 1995, № 1, с. 74.

<sup>471</sup> 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.

<sup>472</sup> Кагарлицкий Б. Куда мы движемся? — Свободная мысль, 1995, № 11, с. 114.

**23. Денисов С.А. 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.

**24. Денисов С.А. Развитие правовой системы России на фоне глобальной демократизации // Государство и право в условиях глобализации: проблемы и перспективы: Материалы Международной научно-практической конференции (22-23 апреля 2004 г.). Екатеринбург: Издательский дои УрГЮА, 2005. С. 40-44.**

С. 40

Политологи и философы фиксируют наступление уже «третьей волны» демократизации в мире. Россия влилась в процесс глобальной демократизации позже других европейских стран, в начале XX века. До этого, она сама имела не демократическую государственно-правовую систему и открыто, как могла, мешала процессам демократизации в Европе, выступая в качестве мирового «жандарма». После большевистской революции начинается новый этап развития российской правовой системы. Пришедшая к власти партократия, имитирует демократию. Демократические нормы закрепляются в принимаемых конституциях. Параллельно создается механизм нейтрализации норм этих конституций, который позволяет превратить их в декларации, носящие чисто идеологический характер. Реальные общественные отношения регулируются нормами, содержащимися в формально подзаконных актах, правовых обычаях, закрепляющих монархическое правление, господство партократии.

В конце XX века Россия предприняла еще одну попытку влиться в мировой процесс демократизации. Принятая в 1993 году Конституция, в основном, соответствует лучшим образцам демократических конституций мира. Представители позитивистской школы могут утверждать, что демократизация конституционного права прошла успешно. Они не обращают внимание на реальные правовые отношения, существующие в стране, на то, как реализуются нормы Конституции. Позитивисты не замечают действующих в противовес Конституции правовых обычаев, имеющих глубокие корни в российском обществе и нейтрализующих нормы Конституции. Механизм нейтрализации норм права, действующий в советский период, не только полностью не демонтирован, но, после некоторой ломки, восстанавливается в последние четыре года.

1. Демократия, прежде всего, предполагает наличие гражданского общества в стране, зрелость народа, его желание и способность самостоятельно решать свою судьбу, используя государственный аппарат как инструмент решения своих проблем. Как показали последние выборы депутатов Государственной Думы и Президента РФ, самым главным препятствием на пути реализации демократических норм

С. 41

Конституции РФ является подавляющее большинство населения России, которое не желает становиться самостоятельным субъектом конституционных властеотношений. Оно ясно продемонстрировало свое пренебрежение к буржуазно-демократическим ценностям, закрепленным в Конституции, и использовало свое право на суверенитет (ст. 3 Конституции) для делегирования этого суверенитета главе государства и верной ему бюрократии, сформировавшей партеобразное объединение. Это не новое явление для мировой истории. Известно, что демократические нормы в греческих полисах в период античности опирались на поддержку аристократии. Масса народа поддерживала деспотов<sup>473</sup>. Наполеон Бонапарт и Луи Бонапарт пришли к власти опираясь на поддержку большинства французского крестьянства<sup>474</sup>.

Значительная часть избирателей, исходя из древних патерналистских традиций невмешательства в политическую жизнь, не участвует в выборах органов власти или не утруждает себя мыслью о том, за какое будущее страны они голосуют. Люди не понимают ценности оппозиции и не считают необходимым ее поддерживать.

Ст. 1 Конституции РФ утверждает, что Россия является демократическим государством. Но в результате выборов, в Государственной Думе не оказалось представлено ни одной демократической партии. Большинство мест в парламенте страны заняли представители партеобразного объединения новой бюрократии. Остальные места достались партиям старой советской бюрократии и другим не демократическим партиям, которые призывают полностью отказаться от буржуазно-демократических ценностей, закрепленных в Конституции РФ.

2. Отсутствие в стране большинства, выступающего в поддержку демократии, привело к устранению действия ст. 10 Конституции РФ, провозглашающей принцип разделения властей. Глава государства стал контролировать не только Правительство, но и парламент. Федеральное Собрание превращено в орган, который беспрекословно оформляет законопроекты, подготовленные в администрации Президента РФ и Правительством РФ, в законы. Сегодня это не самостоятельный орган власти, а придаток власти Президента. Депутаты могут проявлять инициативу, так же как работники аппарата администрации Президента РФ, но окончательное решение по рассматриваемым вопросам принимают не они, а глава государства. Какая-то степень самостоятельности осталась только у суда. Но и здесь всегда можно найти

с. 42

«басманный» суд, который примет нужное главе государства и его аппарату решение.

<sup>473</sup> Дюрант В. Жизнь Греции. М.: Крон-Пресс, 1997. С. 168, 179.

<sup>474</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 8. С. 208.

Вместе с тем, в рамках поддержания имитации демократии в стране, депутаты Государственной Думы и Президент разыгрывают сцены, которые должны иллюстрировать наличие политического плюрализма в государственной жизни (Ст. 13 Конституции РФ). Время от времени, кто-то из депутатов выступает с крайне не демократическими предложениями (увеличить срок президентских полномочий до 7 лет, запретить митинги и демонстрации в городах). Президент пресекает эти инициативы, выставляя себя ярким защитником демократических ценностей, закрепленных в Конституции РФ.

3. Выборы 14 марта 2004 года показали, что обычай монархического правления в России<sup>475</sup> сильнее призывов к поддержанию республиканской формы правления в стране (ст. 1 Конституции РФ). Идеи вождизма глубоко сидят в сознании большинства населения страны. На основе доверия к вождю люди готовы отдавать голоса за ни кому не известных, ни как себя не проявивших чиновников. Общественная пассивность приводит к устранению социальной основы республик. В стране исчезает такая группа людей как публичные политики. Их заменяют политические чиновники (номенклатура), единственной заслугой которых является верность главе государства и занятие должность в партеобразном объединении государственных чиновников.

4. Важным элементом механизма нейтрализации норм Конституции является консолидация управленческих групп общества. Период раскола управленческого класса, острой борьбы внутри него, ослабившей бюрократию, закончился. Управленцы сумели объединиться вокруг главы государства, создать партеобразное объединение, которое нацелено на устранение политического плюрализма в стране, провозглашенного в ст. 13 Конституции РФ. Пассивность народа, не желающего использовать свое право суверена, нейтрализация разделения властей позволяет бюрократии открыто нарушать принцип департизации (п. 11 ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы в РФ» 1995 года)<sup>476</sup>, злоупотреблять своим служебным положением, превышать свои полномочия в целях обеспечения господства управленческих групп над обществом. Аппарат государства открыто используется для поддержки партеобразного объединения бюрократии на выборах и подавления оппозиции. «Единство России» нельзя признать партией в собственном смысле слова, как не являлась партией

с. 43

КПСС, поскольку это объединение не членов гражданского общества, а управленцев, составляющих аппарат государственных органов. Победа этого объединения на выборах в Государственную Думу означает подчинение представительной власти исполнительным органам и устранение разделения властей между этими ветвями власти.

Не выступая против закрепления многопартийности в Конституции (Ст. 13 и 30 Конституции РФ), управленческая элита страны подрывает ее финансовую основу. Возведя большое количество административных барьеров, управленцы подчиняют себе предпринимателей. Для «своих» создается режим наибольшего благоприятствования. Они получают государственные заказы, льготы, лицензии и квоты на производство и вывоз товаров на экспорт. Попустительство со стороны аппарата управления позволяет им пренебрегать нормами законов. Те, кто пытается поддерживать оппозицию, не получают государственной поддержки, «приговариваются жить по закону».

Судя по всему, государственная бюрократия не намерена уничтожать мелкие партии, которые не представляют опасности для ее всевластия, но создают видимость многопартийности и политического плюрализма. Более того, заимствуя опыт восточно-европейских стран второй половины XX века, наряду с главным партеобразным объединением государственных чиновников, создаются объединения сателлиты, так же призванные создавать имидж политического плюрализма.

Результатом такой политики является то, что у избирателя нет выбора при голосовании. Ст. 32 Конституции РФ приобретает формальный характер. Избирательные кампании органов власти происходят при отсутствии выбора между достойными кандидатами.

5. Демократия предполагает, что государственный аппарат находится на службе гражданского общества. Это, в определенной мере, декларировано в Федеральном законе «Об основах государственной службы в РФ» (ст. 5). Слабость гражданского общества России и традиционная мощь государственной бюрократии позволяют сохранять отношения, при которых бюрократия, в первую очередь, обслуживает свои групповые интересы и только затем, что-то делает для общества. Государственный аппарат продолжает оставаться закрытой корпорацией, которая формируется без участия гражданского общества. Эта корпорация безответственная перед обществом. Наоборот, она сумела подчинить себе представительные органы общества (создать, как пишут в печати, проправительственный парламент) и с помощью подконтрольных средств массовой информации обеспечивает себе положительный имидж. Закон о доступе граждан к информации, имеющейся в органах власти не принят. В стране отсутствует система внешнего контроля за

с. 44

<sup>475</sup> Россия первой половины XIX века глазами иностранцев. М.: Лениздат, 1991. С. 428-430.

<sup>476</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

работой аппарата исполнительных органов власти. Нарушения ограничений для государственных служащих, предусмотренных названным выше законом о службе (ст. 11), остаются внутренним делом корпорации чиновников, что, как отмечал еще И.В. Михайловский, равносильно самоуправству<sup>477</sup>.

6. Большим достижением обособленных управленческих групп в деле подавления демократических свобод является захват основной части информационного поля страны. Грубо нарушая ст. 13 и 29 Конституции РФ, государственный аппарат подчинил себе основные средства массовой информации, восстановив, в основном, пропагандистскую машину, действующую в СССР. Деньги налогоплательщиков идут на пропаганду деятельности главы государства и его аппарата, на критику оппозиции. Контроль над СМИ является основным инструментом осуществления так называемой «управляемой демократии» и обеспечения победы на выборах номенклатурных кандидатов. Одновременно, государство оставило несколько независимых, оппозиционно настроенных к руководству страны средства массовой информации, которые имеют очень ограниченную сферу влияния. Они призваны доказывать наличие свободы печати и свободы слова в стране.

7. Важным элементом имитации демократических преобразований в стране является закрепление в Конституции РФ федеративных отношений (ст. 1, 5, 65-78) и местного самоуправления (ст. 12, 130-133). Восстановление централизованной системы управления страной осуществляется, в основном путем подрыва финансовой самостоятельности органов власти в регионах и на местах. Глава государства так же пытается проводить кадровую политику, нацеленную на формирование органов власти в субъектах Федерации из лиц, зависимых от него.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что государственно-правовая система России пока успешно имитирует восприятие мировых ценностей демократии, сохраняя, по существу, свои самобытные, традиционные для нее восточные черты. Вместе с тем, так же очевидно, что это последний рубеж сопротивления напору глобальных демократических процессов. Имитация демократии в России является секретом полишинеля. Вместе с усилением гражданского общества декларативные нормы Конституции наполняются содержанием, и управленческий класс вынужден будет занять предназначенное ему место слуги общества.

---

<sup>477</sup> Михайловский И.В. Очерки философии права // Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. М.: Интерстиль, 1998. С. 808.

## **25. Денисов С.А. Возврат России к традициям административной правовой системы // [www.denisov11-12.narod.ru](http://www.denisov11-12.narod.ru)**

Выступление на конференции в г. Барнауле в сентябре 2004 года

Одна из типологий правовых систем предполагает разделение их по сущностному признаку, а именно по тому, власть какой активной социальной общности обеспечивает правовая система в первую очередь. По этому основанию необходимо выделить (а) частнособственнические правовые системы, которые в первую очередь с помощью гражданского и конституционного права обеспечивают власть в обществе частных собственников; (б) административные правовые системы, в которых, в первую очередь с помощью административного права обеспечивается власть обособленных от общества управленцев, составляющих государственный аппарат. Та и другая система в разной степени могут обеспечивать реализацию общесоциальных интересов.

Россия традиционно имела административную правовую систему. Активное развитие права, обеспечивающего защиту частной собственности и предпринимательства, началось только во второй половине XIX века, но прервалось в октябре 1917 года. С 90-х годов XX века в стране начался новый этап революции в праве, направленный на защиту частной собственности и свободы предпринимательства. Наибольшие достижения на этом пути можно отметить в развитии писаного права. Принята Конституция, в определенной степени ограничивающая власть управленцев, законы рыночного характера. Однако, общественные отношения регулируются не только писанным правом. Мощный государственный аппарат может поддерживать своей силой массу неписаных норм, традиции государственной и общественной жизни, которые так же следует отнести к позитивному праву, в силу того, что эти нормы опираются на государство. Эти, реально действующие нормы позитивного права, могут не совпадать и вступать в прямое противоречие с нормами писаных законов.

Учет всей системы норм позитивного права, действующих в России, позволяет прийти к выводу, что страна сделала еще только первые шаги к формированию частнопредпринимательской системы, а в последние годы даже возвращается к принципам административной правовой системы. В основе конрреформ лежит инициатива управленцев и привычка населения к патерналистским отношениям.

Номенклатурная приватизация, проведенная в стране, сделала приобретенную частную собственность условной. Право частной собственности не уважается ни управленцами, ни населением. Дело по компании ЮКОС еще раз подтвердило действие правила, в соответствии с которым при желании государство может отнять у частных собственников их имущество. Практика предпринимательства доказывает, что без административной поддержки успешно заниматься им невозможно. Нормы права и правоприменители ставят на пути предпринимателя столько административных преград, что без опеки со стороны чиновников их не преодолеть. Одновременно для «своих» предпринимателей чиновники открывают «зеленую улицу». Они получают предусмотренные и не предусмотренные писаными нормами права привилегии (налоговые льготы, государственные кредиты, квоты на добычу и вывоз полезных ископаемых, государственные заказы). Иногда такую систему отношений называют номенклатурным капитализмом, типичным для стран с глубокими традициями административной правовой системы. Здесь административное право имеет большее значение для регулирования экономических отношений, чем гражданское право.

Зависимость частных собственников от управленцев в экономической сфере естественно приводит к тому, что нормы писаной Конституции, ограничивающие управленцев, остаются не востребованы. Страна быстро восстановила традиционную для административных правовых систем норму: «единый народ, одна партия, один вождь». Этому способствует монополизация государством электронных средств информации, осуществленная вопреки декларации о политическом плюрализме (ст. 13 Конституции РФ) и свободе печати (ст. 29 Конституции РФ). Формирование органов власти в основном только оформляется как выборы населением своих представителей. Решающее значение административного ресурса делает выборы предсказуемыми, превращает их в прикрытие назначения вышестоящими лицами нижестоящих. Представительные органы превращаются в законорегистрационные при главе государства и главах регионов. По политическим делам суды выносят нужные администрации решения. Таким образом, республиканская форма правления в стране сменилась монархической. Для сохранения власти общности управленцев необходимо поддерживать централизацию управления страной. Развитие законодательства последних лет направлено на унитаризацию отношений в стране.

Насколько далеко зайдут конрреформы покажет время.

**26. Денисов С.А. Использование идей российской правовой мысли второй половины XIX в. – начала XX в. для исследования административной правовой системы // Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность: (к 100-летию со дня смерти С.А. Муромцева) Материалы IV Международной научно-практической конференции. Иваново, 30 сентября – 2 октября 2010 г. В 3 ч. Ч. 1. Иваново: Ивановский государственный университет, 2010. С. 291-311.**

С. 291

1. Выяснение понятия права

Российская правовая мысль второй половины XIX – начала XX в. содержит самые разнообразные подходы к пониманию права. «Ни в какой другой науке, - пишет Б.А. Кистяковский, - нет столько противоречивых друг другу теорий, как в науке о праве. При первом знакомстве с нею получается даже такое впечатление, как будто она только и состоит из теорий, взаимно исключаящих друг друга»<sup>478</sup>. Уважительное отношение ко всем этим теориям (а не только к отдельным учениям) позволяет отойти от монистического отношения к праву и построить интегративно-плюралистическую теорию права. Мониста интересует только одна группа норм или отношений, которую он называет правом. Другие подходы он воспринимает как враждебные, ненаучные, ошибочные. При интегративно-плюралистическом подходе дань уважения отдается всем научным подходам. Под правом в широком смысле этого слова понимается соединение самых разнообразных норм и отношений, называемых правом представителями разных правовых теорий. В отличие от чисто интегративного подхода, который представил Б.А. Кистяковский<sup>479</sup>, плюралистический подход делает акцент не на едином понимании права, а на видах права, из которых складывается единое явление права. Чтобы не путать разные явления, получающие название права в разных правовых учениях, необходимо дать им

С. 292

особые названия: позитивное право официальное (писаное) и реальное, естественное право субъективное и объективное. Все явления, входящие в широкое понимание права, предлагается рассматривать как элементы системы, которые связаны между собой. Б.А. Кистяковский отмечает, что в начале XX в. И.А. Ильин пытался применить методологию плюрализма к познанию права, но скорее всего приблизился только к дуалистическому представлению о нем<sup>480</sup>.

Большинство юристов начала XX в., как пишет Б.А. Кистяковский «неразрывно связывают право с государством и его принудительной властью»<sup>481</sup>. Спустя сто лет обстановка не изменилась. Сегодня большинство вузов в России стараются дать студентам знания об официальном писаном праве, исходящем от государства, нормы которого содержатся в законодательстве. На основании этого можно назвать нашу науку не правоведением, а законоведением. В этом нет ни чего странного. Принцип законности у нас закреплен в Конституции РФ (ст. 15) и делаются попытки реализовать его на деле. Российские мыслители второй половины XIX в. социологической школы отказывались называть официальное писаное право правом. С.А. Муромцев обращал внимание, что нормы этого права могут не действовать на деле. «Бывает много правительственных распоряжений, - писал он – которые по причинам весьма разнообразным остаются без осуществления. Такие распоряжения не образуют прав»<sup>482</sup>. Критически относился к официальному писаному праву государства Л.И. Петражицкий.

Основоположником социологического подхода к праву называют С.А. Муромцева. Он предложил изучать реальное право. В одной из своих работ он писал: «...вместо совокупности юридических норм под правом разумеется совокупность юридических отношений (правовой порядок). Нормы же представляются как некоторый атрибут порядка»<sup>483</sup>. Признаком этого

С. 293

права является наличие реальной его защиты со стороны государства и общества. С.А. Муромцев выделяет понятие «организованной защиты»<sup>484</sup>. В одной из своих работ он говорит о том, что юридические отношения могут исходить не только от государства, но и других сообществ людей: семей, товариществ, общин, сословий, партий<sup>485</sup>.

Л.И. Петражицкий противопоставлял позитивному праву государства право интуитивное<sup>486</sup>, отождествляемое с особым видом сознания людей. Б.А. Кистяковский говорит, что Л.И. Петражицкий пытался выработать понятие права естественно-научного типа<sup>487</sup>. Автор данной статьи называет этот вид права субъективным естественным правом, которое противопоставляется объективному естественному праву, исходящему не из случайного развития общественного сознания, а из объективных потребностей общества.

Представители идеалистической философской мысли стремились к отождествлению права с различными правовыми идеалами. Б.Н. Чичерин называл правом нравственные законы. П.И. Новгородцев требовал подчинить развитие права религиозному духу<sup>488</sup>. Это право, какие бы идеалы оно не воплощало (природные, нравственные, божественные), автор так же относит к группе субъективного естественного права.

Итак, интегративно-плюралистический подход, которого придерживается автор этой статьи, отказываясь от монизма или дуализма, предлагает исследовать на каждом этапе развития общества все перечисленные выше явления, называемые

<sup>478</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 221.

<sup>479</sup> Там же. С. 191-193.

<sup>480</sup> Там же. С. 180.

<sup>481</sup> Там же. С. 221.

<sup>482</sup> Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб., 2004. С. 138.

<sup>483</sup> Там же. С. 57.

<sup>484</sup> Там же. С. 138.

<sup>485</sup> История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 174.

<sup>486</sup> Там же. С. 236.

<sup>487</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 162.

<sup>488</sup> Новгородцев П.И. Сочинения. М.: Раритет, 1995. С. 367-387.

правом в конфликтующих между собой правовых учениях прошлого. Здесь развивается подход Б.А. Кистяковского, который считал, что каждое направление в правоведении изучает не свой вид права, а только проявления, стороны единого права,

С. 294

которое существует то как воля государства, то как социальное, психическое или нормативное явление<sup>489</sup>.

Интегративное понятие права, данное Б.А. Кистяковским, уже интегративно-плюралистического понимания права, объединяющего и примиряющего выше названные правовые школы. Как пишет сам Б.А. Кистяковский, при интегративном подходе в право не входят некоторые явления, называемые правом Л.И. Петражицким, не действующие на деле нормы, изучаемые при нормативистском подходе, нормы естественного права<sup>490</sup>. Б.А. Кистяковский утверждает, что право едино<sup>491</sup>. При интегративно-плюралистическом подходе мы видим, что оно состоит из противоречивых, взаимоисключающих элементов, которые имеют относительно-самостоятельное существование и развитие. В современной науке требование изучать различные правовые явления нашло отражение в выделении такого понятия, как правовая система общества.

Выведение единого широкого понятия права при интегративно-плюралистическом подходе производится по правилам, предложенным Б.А. Кистяковским. Оно осуществляется путем объединения понятий тех отдельных правовых явлений, которые называются правом в различных правовых школах<sup>492</sup>. Под правом здесь будет пониматься система, включающая в себя (а) нормы, которые действовали, действуют или предложены для регулирования важнейших отношений в обществе, а также (б) сами эти отношения, урегулированные данными нормами. Соединение в понятии права двух главных блоков – норм и отношений – присутствует уже в интегративном подходе Б.А. Кистяковского<sup>493</sup>. При таком определении права границы его не вполне ясны. Трудно сказать, где заканчивается право и где начинаются иные социальные нормы и регулируемые ими отношения. Но данный подход к праву предлагается для науки,

С. 295

изучающей общество в целом, а не для решения догматических юридических задач, где, как отмечает Б.А. Кистяковский «требуется точное и отчетливое знание права»<sup>494</sup>. Исследование права как социального феномена не требует возведения преград между ним и иными социальными явлениями. Наоборот, их приходится изучать во взаимосвязи. Например, государственное право надо изучать вместе с политической моралью и обычаями, которые реализуются в деятельности высшей государственной бюрократии.

Изучение всех перечисленных видов права в системе может осуществляться только комплексной наукой, объединяющей в себе знания социологии, политологии, психологии, экономики. В свое время С.А. Муромцев выдвигал идею сближения науки права с социологией<sup>495</sup>. Он критиковал юриспруденцию, оторвавшуюся от иных наук: экономики, политологии, социологии<sup>496</sup>. Б.А. Кистяковский говорил, что при изучении комплексных явлений «нарушается обыкновенное деление наук и получают новые объединяющие отрасли наук»<sup>497</sup>. Это не означает устранения наук, осуществляющих изучение только некоторых сторон единого права или видов права. Б.А. Кистяковский отмечает, что метод изолированного изучения отдельных сторон права, несомненно, бывает плодотворен в научном отношении<sup>498</sup>. Оставаясь на платформе социологического подхода к праву, он признавал необходимость отдельного изучения законов в рамках догматического подхода. «Социально-научное изучение права не исключает догматическое изучение, а дополняет его. Юрист в первую очередь должен изучать действующее право как систему норм» - писал он<sup>499</sup>.

С. 296

Б.А. Кистяковский обращал внимание на опасность эклектики при простом соединении гуманитарных наук, изучающих разные виды права или разные стороны права в широком смысле слова<sup>500</sup>. Поэтому, при использовании интегративно-плюралистического подхода необходимо обратить особое внимание на взаимосвязь разных явлений, называемых правом в той или иной правовой системе.

## 2. Выделение административной правовой системы

С.А. Муромцев доказывал, что «наука должна определить отношения, в которых состоят правовые явления между собой, к явлениям других групп и к прочим условиям и факторам общественного развития»<sup>501</sup>. В другом месте он призывал изучать мотивы и цели общества, поддерживающего какие-то правовые явления<sup>502</sup>. «Каждая юридическая норма представляет собой средство, назначение которого состоит в защите какого-либо гражданского интереса, в обеспечении удовлетворения какого-либо гражданского потребности. Каждое правовое отношение (право в субъективном смысле) есть защищенный юридический интерес»<sup>503</sup>. Развивая эти мысли, автор данной статьи предлагает выделять особого рода правовую систему, которая выражает не интересы частных собственников (промышленного класса, как писали российские правоведы), а интересы класса управленцев, из которых состоит государственный аппарат. Эта система здесь называется административной.

Интересы класса управленцев проявляются во всех сторонах правовой жизни административного общества, в том числе в развитости и характере тех правовых явлений, которые в разных школах рассматриваются как право. Наибольшее развитие здесь получает право государства, поскольку именно через него класс управленцев навязывает свою волю обществу.

<sup>489</sup> Кистяковский Б.А. *Философия и социология права*. СПб., 1998. С. 198.

<sup>490</sup> Там же. С. 192-194.

<sup>491</sup> Там же. С. 194.

<sup>492</sup> Там же. С. 194-195.

<sup>493</sup> Там же. С. 196-198.

<sup>494</sup> Там же. С. 193.

<sup>495</sup> *История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации*. М., 1998. С. 165.

<sup>496</sup> Муромцев С.А. *Определение и основное разделение права*. СПб., 2004. С. 26.

<sup>497</sup> Кистяковский Б.А. *Философия и социология права*. СПб., 1998. С. 186.

<sup>498</sup> Там же. С. 203.

<sup>499</sup> Там же. С. 210.

<sup>500</sup> Там же. С. 226.

<sup>501</sup> Муромцев С.А. *Определение и основное разделение права*. СПб., 2004. С. 27.

<sup>502</sup> Там же. С. 37-38.

<sup>503</sup> Там же. С. 40.

Наоборот, нормы и отношения, которые исходят от гражданского общества имеют здесь ограниченное распространение. В наиболее крайних формах это проявляется в тоталитарных государствах.

С. 297

В XX в. управленческие элиты административных государств вынуждены были отказаться от прямого закрепления в официальном писаном праве своего господствующего положения. В условиях нарастающего недовольства гражданского общества их правлением, они начали скрывать его. Официальное писаное право (например, нормы конституций) стало часто использоваться для декларации норм, реализующих интересы групп общества, которые заявили о себе, но еще не в состоянии взять власть в стране. Административное государство как бы делало уступку этим новым силам, признавало их права в нормах, которые оно не собиралось выполнять. Эти нормы служили средством обмана населения и имели не регулятивный, а идеологический характер. Осуществлять такой обман населения помогала методология позитивизма, отрывающая норму от ее реализации, требующая от юриста ограничиться изучением только правовой идеи, заключенной в норме. Правящая элита стала умело использовать догматическое учение позитивистов о всемогуществе закона. «Часто думают, – писал Б.А. Кистяковский, – что закон обладает неограниченной властью над жизнью, он преобразует и формирует ее согласно со своими требованиями. Юрист-позитивист не имеет и права иначе смотреть на отношения между законом и жизнью, так как, с его точки зрения, каков бы ни был закон, т.е. как бы он не противоречил жизни, он прежде всего составляет часть действующего права и должен быть применяем во всей своей полноте»<sup>504</sup>. Б.А. Кистяковский выступал в начале XX в. с резкой критикой против такого подхода к праву<sup>505</sup>. Уже тогда он показывал, что оторвать право от реальности помогает сложившийся в то время в Европе способ изложения системы права в учебниках, когда система правовых понятий смешивается с правом, а ученые начинают изучать как право не действующие нормы<sup>506</sup>. В административном государстве образование, в том числе юридическое, становится важнейшим средством идеологического воздействия на общество.

С. 298

Оно искусственно отрывается от практики реализации норм права. Студенты и школьники изучают в учебных заведениях нормы законов, которые призваны создать положительный, но ложный имидж административного государства. Например, о советском государстве предлагалось судить по нормам его конституции, а не по реально действующим нормам. В результате диктаторское, тоталитарное государство с имперским государственным устройством представало в глазах обучающихся как республика Советов (ст. 1-3 Конституции СССР 1936 г.) с демократическим политическим режимом (ст. 125-126 Конституции СССР 1936 г.) и федеративным государственным устройством (ст. 13-28 Конституции СССР 1936 г.).

Отказ от социологического подхода к праву, который развивал в начале XX в. М.А. Муромцев и Б.А. Кистяковский позволил управленческим элитам административного государства скрытно закреплять свои интересы в подзаконных актах, противоречащих конституции и законам, в не писанных нормах обычаев, договоров, прецедентов. Нормы, помещенные в этих источниках права и отношения, возникающие из них выпадали из предмета исследования юристов, а политология и социология, которые могли бы их исследовать, например, в СССР были под запретом. До сих пор в России нет серьезных исследований, посвященных не формальным нормам, которые используют управленческие элиты для реализации своих интересов. Б.А. Кистяковский отмечал, что социологический подход к праву используют те, кто «желает отгнать недостатки всякого правового порядка»<sup>507</sup>. Административное государство негативно относится к общественной критике. Этим обусловлено его негативное отношение к социологическому подходу к праву. Социально-научное изучение права началось в России во второй половине 1870-х гг. и связано с трудами С.А. Муромцева. Но государственная бюрократия отстранила его от преподавания и занятия наукой и он не сумел создать своей правовой школы<sup>508</sup>. Продолжатель социологической школы – Б.А. Кистяковский так же не дружил с Российским государством.

С. 299

В 1911 г. Б.А. Кистяковский писал, что идейное богатство, которое заключается в трудах С.А. Муромцева до сих пор остается у нас не совсем использованным<sup>509</sup>. За последние сто лет ни чего не изменилось. В России до сих пор игнорируется социологический подход к праву. В учебниках по теории государства и права не относят к праву нормы, исходящие от общества и поддерживаемые им, не изучаются правовые обычаи, прецеденты, неписанные договоры и политические доктрины, действующие в обществе. Право по-прежнему рассматривается как государственная воля без учета того правового порядка, который поддерживается в обществе. В учебниках по конституционному праву изучаются только государственные декларации о праве, но не действующие на деле нормы и существующие отношения. С 2008 г. регулирование деятельности высших органов власти в России происходит на основе не писаного вассального договора между правителем и человеком, поставленным им на должность Президента РФ. Но автору неизвестно ни одного правового исследования этого феномена.

Изучение административной правовой системы XX века позволяет сделать вывод, что выделяемое Б.А. Кистяковским государственно-организационное или государственно-повелительное право<sup>510</sup> разделилось здесь на две части: официальное декларируемое право и реально обеспечиваемое государственным принуждением право. Нормы этих систем права частично совпадают по своему содержанию там, где декларируемые нормы реализуются на деле. Но при этом часть норм официально-декларируемого права издается не для того чтобы их выполнять, а для того, чтобы обманывать население. Эти нормы не осуществляют правового регулирования, не реализуются на практике. С другой стороны, часть норм реально действующего права не только не декларируется государством, но наоборот, носит скрытый характер, засекречивается, не признается государством. Более того, государство специально издает писанные нормы для сокрытия реально действующих. Надо выделять и четвертую группу норм, которые реализуются только частично,

С. 300

избирательно, дозированно в зависимости от воли правоприменителей. Часто это делается только для того, чтобы создать видимость их действительности. Так, в современной России дозировано допускается использовать свободу массовой

<sup>504</sup> Кистяковский Б.А. *Философия и социология права*. СПб., 1998. С. 207.

<sup>505</sup> Там же. С. 187-188.

<sup>506</sup> Там же. С. 188.

<sup>507</sup> Там же. С. 192.

<sup>508</sup> Там же. С. 201.

<sup>509</sup> Там же. С. 201.

<sup>510</sup> Там же. С. 191.



информации, право на объединение в партии, право на проведение массовых мероприятий. Государственная бюрократия то разрешает, то запрещает пользоваться конституционно закрепленными нормами<sup>511</sup>.

Учитывая названную правовую политику административного государства особенно ценной является методология исследования права, предложенная С.А. Муромцевым и Б.А. Кистяковским. С.А. Муромцев писал, что в первую очередь предметом правоведения должен стать правовой порядок, который не нужно смешивать ни с юридическими нормами, ни со справедливостью, ни с правовым порядком будущего времени, как представляется он нам в научных предположениях и догадках<sup>512</sup>. Без особой критики нормы права нельзя выдавать за общественный порядок, который существовал или существует. «Юридические нормы должно считать лишь некоторым атрибутом правового порядка, говоря точнее фактором в процессе его исторического образования»<sup>513</sup>. Б.А. Кистяковский пишет, что надо изменить сам объект наблюдения, «...надо смотреть на то право, которое живет в народе и выражается в его поведении, в его поступках, в его сделках, а не на то право, которое установлено в параграфах кодексов»<sup>514</sup>. Анализируя состояние современной российской правовой системы с этих позиций легко доказать, что у нас, не смотря на принятие в 1993 г. довольно качественной по западным стандартам Конституции, конституционное право находится только в самом начале его становления. Большая часть правовых отношений имеет доконституционный

С. 301

характер. Население воспринимает правителя как суверена и отказывается от участия в формировании своего высшего представительного органа. Поэтому Федеральное Собрание не является парламентом, а превращено в законорегистративный орган при правителе, похожий на традиционную шуру восточного государства. Судебные органы, при отсутствии зависимости от общества, становятся разновидностью административных органов с усложненным порядком принятия решений. Часто они вершат не правосудие, а государственную расправу. Не надо забывать, - цитирует Б.А. Кистяковский Л. Шпигеля, - что судьи являются членами той или иной социальной группы<sup>515</sup>. В современной России большая часть судей ощущает себя частью правящей, закрытой бюрократической корпорации и поэтому произвольно встает на защиту ее интересов.

Б.А. Кистяковский поддерживал методы изучения права, предложенные в начале XX в. социологической школой «судебного усмотрения»<sup>516</sup>. Представители этой школы призывали изучать решения судов и по ним оценивать право страны. Основываясь на этой методике о развитии конституционного права России надо судить не по статьям Конституции РФ, а по тем решениям, которые выносит Конституционный Суд РФ. Судя по ним, при отсутствии изменений текста Конституции РФ, Россия становится все более авторитарным государством с монархической формой правления<sup>517</sup>. Суды других инстанций отказываются защищать право граждан на объединение в политические партии и иные объединения, оппозиционные правящей группе, право граждан на свободные выборы, на массовые мероприятия. Судебные органы страны превращены в инструмент подавления свободы массовой информации, преследования журналистов и редакций, критикующих установленный строй и бессменных руководителей страны и регионов.

С. 302

Развивая предложенную С.А. Муромцевым и Б.А. Кистяковским методологию, следует подвергнуть анализу деятельность административных органов страны. Это позволит выяснить, что декларация о человеке и его правах, как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ) остается добрым пожеланием. Широкое распространение в стране получил милицкий произвол и коррупция в органах власти. Правоохранительные органы подчас превращаются в органы репрессий против граждан, конфликтующих с государственной бюрократией. Смертная казнь официально отменена, но она умышленно осуществляется посредством жестокого обращения с задержанными в местах лишения свободы.

Как в начале XX в., так и сегодня правовая теория не уделяет должного внимания обычному праву. Об этом в свое время писал Б.А. Кистяковский. «В действительности в обычное право обыкновенно не верят; от него часто требуют, чтобы оно оправдало или легитимировало себя перед правом, установленным в законе. Так, например, придается серьезное значение вопросу о том, допускает ли или не допускает та или иная законодательная система обычай в качестве источника права»<sup>518</sup>. Российская правовая система не рассматривает обычай в качестве источника права, если на это нет ссылок в законодательстве. Поэтому государственное право не учитывает обычай монархии, не участия в управлении делами общества, который укоренился в сознании большинства населения страны. Этот обычай вполне устраивает правящую группу и своей политикой она организованно поддерживает его. Этот обычай нейтрализует писанные декларации о демократии и республике в стране (ст. 1 Конституции РФ) и мешают возникновению в России конституционного строя. Официальная теория конституционного права обычно замалчивает этот вывод.

Российское общество остается административным по своему характеру. Поэтому и правовая теория, не смотря на свои реверансы в сторону прав человека, остается по своему преимуществу этатизированной, лояльной по отношению к

С. 303

господствующей бюрократии и конкретной правящей элите. Правоведы по-прежнему ставят государство, его силу в центр правовой жизни. Они игнорируют то, что право возникло раньше государства и, как правило, осуществляется добровольно, о чем вынужден был напоминать юристам-этатистам Б.А. Кистяковский<sup>519</sup>. Более того, юристы в современной России остаются наиболее консервативным социальным слоем, требующим возвращения государственного регулирования во все сферы общественной жизни из которых оно ушло в 1990-е гг. Многие определяют то, что наука и ученые зависят от государства, находятся на его содержании.

---

<sup>511</sup> Денисов С.А. Переход России из конституционного поля в конституционный вольер // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 303-312.

<sup>512</sup> История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 199.

<sup>513</sup> Там же. С. 199.

<sup>514</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 206.

<sup>515</sup> Там же. С. 208.

<sup>516</sup> Там же. С. 206.

<sup>517</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

<sup>518</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 208.

<sup>519</sup> Там же. С. 221.

### 3. Изучение формирования права

С.А. Муромцев был твердо убежден, что правоведение должно открывать законы, по которым происходит смена юридической жизни<sup>520</sup>. Выше уже отмечалось внимание на идею С.А. Муромцева, что право порождается интересами и потребностями каких-то общественных групп<sup>521</sup>. В административном обществе экономическое, политическое и духовное господство в нем принадлежит классу управленцев, входящих в государственный аппарат. Они и формируют право либо отражающее их интересы, либо вводящее в заблуждение членов общества и сторонних наблюдателей. Под предлогом защиты общих интересов они развивают в первую очередь публичное право, превращая государственные органы и бюрократию в главных субъектов правовой жизни. Свое экономическое господство они облачают в формулы государственной собственности на основные средства производства и право государства на распределение общественного продукта (например, через бюджет и налоги). Свое политическое господство они обеспечивают через закрепление в праве абсолютной монархии или диктатуры одного человека, запрещение политических свобод для членов общества. Господство в духовной сфере жизни обеспечивается нормами, вводящими государственную религию или идеологию.

С. 304

Сам процесс правотворчества в административной правовой системе берется в руки государства. Последнее, вместе со служащими ему юристами, отказывается признать право общества формировать нормы права. В СССР такое право признавалось только за квази-общественными организациями (например, профсоюзами, кооперативными объединениями), находящимися под контролем государственной бюрократии.

Представители естественно-правовой школы иногда обвиняют представителей социологической школы права в том, что последние терпимо относятся к государственному произволу, который осуществляется через правовые отношения. С.А. Муромцев не относится к тем, кто пассивно описывал существующие в России в начале XX в. правовые отношения. Он считал, что юрист не обязан с одинаковым уважением относиться ко всем изменениям положительного права<sup>522</sup>, что надо бороться за право<sup>523</sup>.

С.А. Муромцев понимал, что революционная смена правящих элит в России не приведет к исчезновению сложившейся административной правовой системы и административного государства. Он придерживался концепции эволюционного развития, возлагал основную надежду на интеллигенцию, как носительницу новой культуры, нового правящего слоя государственной жизни<sup>524</sup>. Он на практике осуществлял пропаганду идей укрепления самоуправленческих начал в городе и деревне, создания системы самоуправления в масштабах страны<sup>525</sup>.

В борьбе за преобразование административной правовой системы в западную С.А. Муромцев признавал заслуги естественной школы права. Он отмечал, что идея естественного права фактически превращается в политическую проповедь<sup>526</sup>. Это объясняет нетерпимость административного государства к

С. 305

естественно-правовой школе, которую в Германии консерваторы постарались вытеснить идеями исторической школы права<sup>527</sup>. Близки идеи почвенников для современной правящей элиты, продекларировавшей свои консервативные устремления.

Взгляд на право, как инструмент в руках государства, который может быть как нравственным, так и безнравственным развивал в естественной науке Г.Ф. Шершеневич<sup>528</sup>. Это крайне этикетское представление о должном праве было развито советским бюрократическим государством, отрывавшим нормы права государства от нравственности. Оно выводило их из интересов борьбы классов (фактически борьбы новой бюрократии за власть), из общественной необходимости, которая формулировалась классом бюрократии.

Автор данной статьи соглашается с П.И. Новгородцевым, что правовые идеалы, которые обычно представляются как естественное право, заслуживают отдельного изучения<sup>529</sup>. Школа естественного права создает идеальные начала для правообразования<sup>530</sup>. При этом анализ работ самого П.И. Новгородцева позволяет прийти к выводу, что идеи нравственного права можно использовать как для критики административного государства, ограничивающего свободу личности<sup>531</sup>, так и для консервации религиозного сознания масс, фактической проповеди создания теократического государства<sup>532</sup>. «Мы не можем сомневаться в том, что лучше: свобода или рабство, правда или неправда, равенство или неравенство, право или произвол. На все это у нравственного сознания есть один и твердый ответ. Тут не может быть двойственности и колебаний, сомнений и неопределенности. Только здесь мы можем почерпнуть надлежащие начала, для того, чтобы судить историю и говорить о ее желательных результатах» – говорит П.И. Новгородцев в 1902 г. В

С. 306

1918 г. его идеалы уже неотделимы от монархизма и этицизма<sup>533</sup>. Таким же неоднозначным является учение В.С. Соловьева, вступающего с «особенной энергией на защиту нравственной связи между правом и нравственностью»<sup>534</sup>. По крайней мере, сегодня оно активно используется консервативной частью философов для оправдания административного характера российского общества.

<sup>520</sup> Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб., 2004. С. 38.

<sup>521</sup> Там же. С. 40.

<sup>522</sup> Там же. С. 53.

<sup>523</sup> История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 167.

<sup>524</sup> Там же. С. 168.

<sup>525</sup> Там же. С. 170.

<sup>526</sup> Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб., 2004. С. 26.

<sup>527</sup> Новгородцев П.И. Историческая школа юристов. СПб., 1999. С. 7.

<sup>528</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910-1912. С. 367.

<sup>529</sup> Новгородцев П.И. Сочинения. М.: Раритет, 1995. С. 304.

<sup>530</sup> Там же. С. 305.

<sup>531</sup> Новгородцев П.И. Историческая школа юристов. СПб., 1999. С. 6, 306.

<sup>532</sup> Новгородцев П.И. Сочинения. М.: Раритет, 1995. С. 373-374.

<sup>533</sup> Там же. С. 359-366.

<sup>534</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 223.

Консервативные взгляды русских мыслителей начала XX в. объясняются тем, что на смену административной правовой системы императорской России шла еще более административная правовая системы, которую мечтали создать и затем создали новые революционеры из интеллигенции. Уже в 1909 г. авторы сборника «Вехи» почувствовали, что грядущие революционные преобразования ведут Россию не вперед к правовому государству и справедливому обществу, а назад, к господству силы над правом. Они вынуждены были делать выбор между двумя видами одного типа административной правовой системы. Старая система им виделась более привлекательной, чем новая. Б.А. Кистяковский обращает внимание, что конкуренция старого не правового государства и идеи построения нового, так же не правового государства, есть борьба между силой и насилием. Революционеры, применяющие насилие, «даже не видят никакой необходимости в оправдании такого способа действия. В этом, несомненно, сказывается низкий уровень правового развития некоторых слоев населения в современных государствах: ясно, что идеи правового государства пока далеко еще не получили широкого распространения и не пользуются должным авторитетом»<sup>535</sup>.

П.И. Новгородцев говорит о «яде социализма», который приняла русская интеллигенция<sup>536</sup>. Эта ядовитая идеология затем стала духовной основой для построения административной правовой системы советского типа. Новый управленческий класс

С. 307

объявил себя представителем пролетариата и от его имени создал систему права закрепляющую экономическое, политическое и идеологическое господство коммунистической бюрократии.

Предложенная С.А. Муромцевым концепция борьбы за право остается актуальной сегодня. Переход от административной правовой системы к частнособственнической может осуществляться только постепенно, не сверху, а снизу, по мере формирования гражданского общества. Этот переход будет осуществляться под лозунгами естественной школы права, которая декларирует принципы справедливости, равенства, гуманизма, демократии и частной собственности, господства права и конституционного государства. Не будучи сторонником естественной школы права Б.А. Кистяковский соглашался, что существенным содержанием права должна быть справедливость и свобода<sup>537</sup>. Он писал, что «...человеку всегда и везде присуще стремление к справедливости...идея справедливости должна осуществляться в социальном мире. Принуждение это объясняется неотъемлемостью стремления к справедливости от нашего духовного мира и всеобщностью или общеобязательностью его для всякого нормального сознания»<sup>538</sup>.

Б.А. Кистяковский предположил, что не правовое государство, поддерживающее административную правовую систему, может постепенно двигаться по пути усиления роли права в его жизни и вытеснения произвола<sup>539</sup>. С.А. Муромцев надеялся, что от самоуправления в городе и деревне Россия перейдет к созданию системы самоуправления в масштабах страны<sup>540</sup>.

Для перехода к гражданскому обществу и гражданской правовой системе необходимо, чтобы в недрах старого административного общества созрели социальные силы, готовые опираться на право, а не на государственный произвол. Беда России в начале XX в. и сегодня в том, что элиты, находящиеся у власти

С. 308

и рвущиеся к власти не уважают право. Б.А. Кистяковский писал: «русская интеллигенция никогда не уважала права, никогда не видела в нем ценности; из всех культурных ценностей право находилось у нее в наибольшем загоне»<sup>541</sup>. И сегодня Россия еще не может отказаться от административной правовой системы, поскольку идеи писаной Конституции РФ 1993 г. все еще не стали достоянием общества, ценностями за которые стоит бороться интеллигенции. В нашем юридическом мышлении господствуют позитивистские теории, которые через юридическое образование широко распространяют мысль о тождестве права с государственной волей. Б.А. Кистяковский пишет о большом значении эпохи Просвещения для развития европейской мысли о праве<sup>542</sup>. Можно сказать, что Россия еще не завершила свою эпоху Просвещения. В 1990-е гг. она еще только началась. Недостаточно заимствовать идеи свободы, прав личности, правового порядка, конституционного государства – пишет Б.А. Кистяковский, – «надо в известный момент жизни быть всецело охваченными ими». Эти идеи должны возбуждать волю и активность людей<sup>543</sup>.

Не смотря на все претензии к русской интеллигенции, С.А. Муромцев, придерживаясь концепции эволюционного развития, возлагал основную надежду на интеллигенцию, как носительницу новой культуры<sup>544</sup>. Естественно сегодня такую надежду можно возлагать на прозападную либеральную интеллигенцию, которая может внести правовое сознание в головы нарождающегося класса буржуазии. В феврале 1917 г. Россия была так близка к построению правового государства и гражданской правовой системы. Но консервативные силы административного общества под лозунгом пролетарской революции повели страну в обратном направлении, сформировав идеальную административную правовую систему.

С. 309

#### 4. Изучение механизма нейтрализации норм писаного права

Изучение по отдельности официального писаного права и реального права, сравнение их между собой неизбежно приводит С.А. Муромцева и Б.А. Ключевского к выявлению механизмом нейтрализации или даже полного блокирования писаных норм. «Кроме главного непосредственного фактора правового порядка – юридических норм – пишет С.А. Муромцев – существуют другие непосредственные факторы, каково юридическое настроение тех органов и лиц, через деятельность которых норма должна осуществляться, или внешние условия, в которых должно происходить ее осуществление. Эти факторы

<sup>535</sup> Там же. С. 356.

<sup>536</sup> Новгородцев П.И. Сочинения. М.: Раритет, 1995. С. 356.

<sup>537</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 360.

<sup>538</sup> Там же. С. 111.

<sup>539</sup> Там же. С. 352.

<sup>540</sup> История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 170.

<sup>541</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 361.

<sup>542</sup> Там же. С. 361-362.

<sup>543</sup> Там же. С. 362-363.

<sup>544</sup> История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 168.

могут действовать в разрез с юридическими нормами и парализовать их применение. Помимо того, не всякое отношение поддается одинаково легко юридическому регулированию; и это обстоятельство так же в состоянии повести к обессиливанию норм. Не всегда законодателю достаточно сказать, что то-то должно быть так-то, чтобы такой порядок появился на самом деле»<sup>545</sup>.

Развивая эти мысли, автор данной статьи представляет средства нейтрализации норм в виде системы экономических, социальных, политико-организационных и идеологических средств. Эти средства нейтрализации норм, как видно из предложенной цитаты, могут быть искусственно созданы правоприменителями или существовать объективно. Субъектом, нейтрализующим норму писаного права, может быть государство, его должностные лица или общество. С.А. Муромцев пишет, что бессилие нормы может обнаружиться в самом начале ее существования, когда она «наталкивается на какое-либо сопротивление, например, на нерасположение к ней, которое господствует среди общества или органов власти...»<sup>546</sup>.

К объективным факторам, нейтрализующим нормы, С.А. Муромцев относит неблагоприятные внешние обстоятельства, например, территорию чересчур раскинутую и малолюдную

С. 310

для успешного юридического контроля, а так же экономическое состояние общества<sup>547</sup>. Б.А. Кистяковский говорит, что законы иногда «не могут справиться с жизнью; это бывает в тех случаях, когда жизненные отношения развиваются в противоположном направлении, нежели то, которое предписывается законом»<sup>548</sup>. Иллюстрацией может быть сложившаяся сегодня в России рентная экономика, которая приводит к концентрации экономических богатств в руках государства и правящей элиты. Значительные слои общества становятся зависимы от распределяющего ренту правителя. В этих условиях трудно реализовать принципы демократии и республики, закрепленные в Конституции РФ 1993 г. (ст. 1). Правитель, распределяющий природную ренту, превращается в средневекового монарха, а население в его подданных и вассалов.

С.А. Муромцев выделял нравственное состояние общества, как фактор нейтрализующий нормы писаного права<sup>549</sup>. Например, декларирование в Конституции РФ 1993 г. высшей ценности человека, его прав и свобод не будет реализовано на деле, пока в российском обществе не распространятся идеи гуманизма, терпимости к представителям иной нации и расы.

С.А. Муромцев выделяет случаи, когда бессилие нормы наступает не сразу после ее издания, а со временем<sup>550</sup>. Например, нормы, зафиксированные в главе 4 Конституции РФ 1993 г. о Президенте РФ перестали действовать с 2008 г. после того, как правитель перешел на должность Председателя Правительства. С этого времени уже глава правительства, а не Президент РФ стал координировать деятельность всех ветвей власти, определять направления внутренней и внешней политики.

«Степени несоответствия нормы порядку – пишет С.А. Муромцев – могут быть, очевидно, разнообразны: порядок может только отчасти уклоняться от предписания нормы; он может вполне уклоняться от нее; он может идти ей прямо

с. 311

наперекор, т.е. не только не будет защищаться то, что предписано в норме, но, напротив, будет защищаться нечто, совершенно тому враждебное»<sup>551</sup>. Например, современные конституции Казахстана, Узбекистана, Туркмении провозглашают республиканскую форму правления. Но на практике эти страны управляются пожизненными правителями, которые формируют послушный им парламент, т.е. имеют диктаторскую форму правления.

Инструментом нейтрализации норм писаного права часто является суд – отмечает С.А. Муромцев<sup>552</sup>. Например, в современной России суды часто отказываются защищать право граждан на свободные выборы, на объединение в партии, на проведение массовых мероприятий. Это приводит к декларативности конституционных норм.

Практика правового лицемерия, приобрела в России, начиная с XX в. широкое распространение. Правящие элиты не боятся декларировать в конституции и законах права и свободы граждан. Они знают, что смогут блокировать их действие в ходе правоприменения, на что обращал внимание Б.А. Кистяковский<sup>553</sup>.

Знакомство с трудами российских мыслителей конца XIX – начала XX в. позволяет сделать вывод, что сегодня правовая наука в России еще не достигла того уровня развития, на котором она находилась столетие назад. Она слишком этатизирована и однобока. Поэтому она не в состоянии изучать правовую жизнь современности. Ей еще только предстоит усвоить и развить разнообразные идеи, высказанные в конце прошлого столетия.

<sup>545</sup> Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. СПб., 2004. С. 142;

<sup>546</sup> История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 195.

<sup>547</sup> Там же. С. 195.

<sup>548</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 207.

<sup>549</sup> История русской правовой мысли: биографии, документы, публикации. М., 1998. С. 195.

<sup>550</sup> Там же. С. 195.

<sup>551</sup> Там же. С. 196.

<sup>552</sup> Там же. С. 196.

<sup>553</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 208.

**27. Денисов С.А. Живучесть административного государства и правовой системы // Пермский конгресс ученых-юристов: тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. Пермь: Пермский гос. ун-т, 2010. С. 36-39.**

С. 36

Административным называется государство и правовая система, которые обеспечивают господство над обществом класса управленцев, составляющих государственный аппарат. Это осуществляется путем закрепляя в праве государственной собственности на основные средства производства, государственного распределение основных общественных богатств. Общество не допускается к формированию государства. Ему навязывается идеологию этатизма, патернализма, вождизма и иерархии. Противоположной административному является частнособственническое государство и правовая система, которые ставят слой управленцев под контроль общества (имущих классов), защищая частную собственности и рыночное распределение продукта, демократический характер государства и свободу духовного развития общества.

В середине XIX в. К. Маркс высказал предположение, что в ближайшее время капитализм, а вместе с ним буржуазное государство, победят во всем мире. Колониальная политика стран Европы и США, кажется, подтверждали это предположение. Но прошел XX век, а победы капитализма во всем мире не произошло. Более того, этот век начался победой Октябрьская революция в России, которая уничтожила зачатки буржуазного государства, возникшего в феврале 1917 г. и породила новую модель административного государства и правовой системы. Эта революция по праву называется великой, поскольку она показала, что административное государство и правовую систему еще рано списывать в архив истории. Они способны не только выживать, но и порождать новые модификации, ранее не встречавшиеся в мире. Спецификой новой модели административной системы было то, что бюрократия формируется преимущественно из рабочего класса и крестьянства. Частные собственники, как слой обслуживающий бюрократию, вообще устраняются. Бюрократия сама осуществляет непосредственную эксплуатацию населения. Новый вид административной системы сакрализуется с помощью ранее не применявшейся государствами идеологии социализма и коммунизма. Фактически К. Маркс сам помог создать новую модификацию так называемого азиатского государства, отмирание которого он предрекал.

С. 37

Октябрьская революция и построение Советского государства наглядно показали, что административное общество способно к регенерации, т.е. восстановлению в новых формах в новых условиях. Население, не способное к самостоятельному выживанию, устранив в ходе революции один класс управленцев, тут же воссоздает его из своего состава (на место «отрубленной головы выросли новые»).

Вместе с тем, государства и правовые системы так называемого социалистического типа носят общие черты административной системы. Экономическое господство в обществе принадлежит классу управленцев, которые от имени населения (рабочего класса) осуществляют права собственника на средства производства. Имевшая место в СССР степень огосударствления общественных благ встречается в истории не часто. Что-то подобное было на отдельных этапах истории Древнего Египта, в Месопотамии и в Древнем Китае.

Для возникшего после Октябрьской революции государства и правовой системы характерны типичные для административных обществ политические отношения, в основе которых лежит авторитарный политический режим, монархическая форма правления и имперское государственное устройство.

Закрепляемая в качестве обязательной социалистическая идеология имеет свойства религии, заимствует у нее многие атрибуты: священное писание в виде марксизма, пророков и их учеников, вера в рай и спасение. Как и многие этатистские религии, коммунистическое учение опирается на идеи патернализма. Роль пророка и учителя занимает коммунистическая партия и ее вождь.

Пример СССР наглядно показывает, что административное государство может быть построено не только в условиях господства сельскохозяйственного производства, но и на индустриальной экономической базе при условии дешевой рабочей силы и наличия богатых природных ресурсов, которые позволяют бюрократии присваивать себе природную ренту.

Формирование административного государства и правовой системы России после революции есть процесс объективный, а не субъективный. Он был обусловлен стремлением к выживанию и сохранению своей власти новой бюрократии. Если бы она оказалось столь наивной, что приступила бы к строительству демократического государства и общественного самоуправления, в соответствии с марксовской мечтой, то она бы потеряла власть и сегодня Россия была бы обычным развитым буржуазным европейским государством.

С. 38

Можно сказать, что построенная в результате победы Октября социальная система является высшей стадией развития административного типа общества.

В 1990-е гг. Россия предприняла новую попытку построения демократического буржуазного государства. С этой целью была написана Конституция, закрепляющая либеральные ценности. Законодательные акты стран Запада были переведены на русский язык и стали законами России. Но превратиться в европейскую страну России вновь не удалось. Возникший хаос заставил население искать «твердую руку», способную «сверху», навести порядок в стране. Бюрократия объединилась вокруг сильного правителя, воссоздала свое партеобразное объединение, подчинила себе представительные органы и суды. Эксперимент с созданием демократического государства не удался, так как население отказалось участвовать в политической жизни страны, вручив свою судьбу пожизненному правителю судя по всему на ближайшие 30 лет. Новая бюрократия, в отличие от советской, поддерживает условную частную собственность и условное право на предпринимательство. Используя свою власть, она сама накапливает капитал и помогает в этом своей клиентеле. Т.е. поддерживается не рыночная, а монополизированная экономика, обеспечивающая экономическое господство бюрократии. С помощью подконтрольных правящей группе партий создается видимость политического плюрализма, но возникновение сил, способных сменить правящую группу не допускается. В стране существует дозированная бюрократией свобода слова, управляемые выборы в органы власти. Идеологической опорой бюрократии опять, как в XIX в. становится религия.

Образцом для подражания административных государств мира сегодня выступает не Россия, а Китай. Китайская бюрократия сохраняет в своих руках политическое и идеологическое господство, одновременно искусственно выращивая в своей стране подконтрольную ей буржуазию, заимствуя элементы частного права на Западе. Будущее административного государства и правовой системы сейчас решается здесь. Все зависит от того, сумеет ли китайская бюрократия удерживать под контролем быстро развивающийся класс буржуазии или мы получим германский вариант развития, при котором экономически укрепившаяся буржуазия постепенно возьмет под свой контроль государство.

Сегодня высказывается мнение, что на смену идеям социализма и коммунизма, которые были опорой административного государства в XX в. может прийти ислам. Эксперимент по созданию теократического государства в Иране не получил распространения в мире, но дал большой приток энергии исламским движениям на планете,

С. 39

которые фактически ставят своей целью создания в своих странах бюрократических государств, по справедливости распределяющих общественный продукт и осуществляющих идеологическое господство над обществом. Государства, в которых распространен ислам, сегодня являются самыми не демократическими в мире.

## 28. Денисов С.А. Две системы права в правовой системе России

Выступление на конференции в С.-Петербурге 12 ноября 2010 г.

За двадцать лет Россия успешно перенесла в свое законодательство основные принципы и нормы западной правовой системы. Российская Конституция лучше Конституции США отражает гуманистические и либеральные ценности. При этом любому не предвзятому исследователю ясно, что российская правовая система не стала западной. Значительная часть норм Конституции и законодательства не действует или действует только отчасти. В действительности общество и государственный аппарат руководствуется другими нормами, часто неписаными, которые выявляются только при социологическом подходе к праву. В стране фактически существует две параллельные системы права. Одна – **официально декларируемая**, состоящая из норм законодательства, которые часто остаются мертвыми. Другая – **реальная действующая система права**. Отчасти содержание норм этих систем права совпадает, составляет их общее тело. Но значительная часть норм реального права противоположна по своему содержанию нормам официального права и обеспечивает их нейтрализацию или полное блокирование действия. Декларируемая система норм создана на показ. Поэтому формой ее является Конституция РФ и законы. Нормы реального права, обеспечивающие нейтрализацию норм официального, прячутся в подзаконных актах (иногда засекреченных), неписаных правовых обычаях, открытых или скрытых политико-правовых доктринах, писаных или неписаных правовых прецедентах, нормативных договорах. Часто они известны только правоприменителю. До населения они не доводятся. Ученые, стоящие на позициях юридического позитивизма не хотят видеть нормы реального права и при описании правовой системы России дают ложную картину правового мира страны. Хорошие юристы практики прекрасно знают реальное право, иногда пытаются бороться с его нормами, опираясь на официальное право.

Нормы реального права, так же как и официального, исходят от государства и общества, существуют за счет поддержки органов власти и должностных лиц. За их нарушения существуют санкции. Их существование связано не с официальными процедурами принятия, а с признанием их властными субъектами и населением, с той силой, на которую они опираются. Реальное право можно назвать правом сильного.

Возникновение двух систем права в правовой системе страны является сегодня типичным явлением для всех не западных стран мира, которые берут за образец западные правовые системы<sup>554</sup>. Хотя принятие не работающих норм права было характерно и для Западной Европы XIX в. Монархи часто открывали конституции, нормы которых они не собирались реализовать. Их называли «бумажными конституциями»<sup>555</sup>. Небольшие различия между официально декларируемым и реально действующим правом можно найти в любой самой демократической стране<sup>556</sup>, но там оно не носит характер конфликта двух противоположных систем права.

Особенно большое различие в России между нормами официального конституционного права и нормами реального государственного права, которое имеет не конституционный характер. Конституция РФ декларирует демократию в России (ст. 1). Но согласно правовым обычаям большая часть населения России не желает участвовать в управлении государством, не использует свои конституционные права. Законодательство и практика его реализации ставят пока непреодолимые препятствия для той части населения, которая хотела бы воспользоваться своими конституционными правами. Например, нормы закона «Об общественных объединениях» ставят активных граждан под жесткий надзор бюрократии и обеспечивают удушение их инициативы. Свобода деятельности объединений, декларируемая в Конституции РФ (ст. 30), превращается в фикцию<sup>557</sup>. Закон «О политических партиях» и законодательство о выборах позволяет не допустить проведение в стране свободных выборов в органы власти (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ)<sup>558</sup>. Средства массовой информации, в соответствии с реализуемой правящей группой политико-правовой доктриной и сложившимися правовыми обычаями, повсеместно заменены средствами массовой пропаганды, учреждаемыми государственными и муниципальными органами и клиентистскими группами предпринимателей. Журналисты, которые не хотят заключать договор, ограничивающий их конституционную свободу (ч. 5 ст. 29 Конституции), легко вытесняются из редакций этих пропагандистских изданий. Нормы, родившиеся в результате практики применения Закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» позволяют проводить массовые мероприятия в стране только с разрешения чиновников. Авторитарный режим, сложившийся в стране обеспечивает олигархическую форму правления вместо декларируемой в Конституции РФ республики (ст. 1). Нормы писаного акта, который объявляется высшим по своей юридической силе, легко нейтрализуются неписаным договором между населением и правителем. Население уступило свои суверенные права (ст. 3 Конституции РФ) правителю с условием того, что последний будет заботиться о подданных. Природная рента, получаемая государством от продажи за рубеж полезных ископаемых страны, пока позволяет правителю выполнять свои обязанности перед населением, и оно не собирается использовать свои конституционные права. Декларируемая Конституцией РФ федерация (ст. 1, 5, 11, глава 3) нейтрализуется нормами, характерными для империи. Политико-правовая доктрина «вертикали власти», нормы Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и подзаконных актов позволяют правителю управлять страной через своих заместителей, при которых создается что-то похожее на земские собрания второй половины XIX в. К представительным органам регионов точно подходят слова В.И. Ленин, относящиеся к земским собраниям<sup>559</sup>. Они являются пятым колесом в телеге русского государственного управления, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушается. Интересно, что после 2008 г. даже распределение полномочий между Президентом РФ и Председателем Правительства РФ регулируется не столько нормами Конституции РФ, сколько

<sup>554</sup> Riggs Fred W. *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Boston, 1964. P. 59 – 60.

<sup>555</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 192.

<sup>556</sup> Фридман Л. Введение в американское право. М.: Прогресс, 1993 г. С. 27.

<sup>557</sup> Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференций. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2007. С. 116 – 122

<sup>558</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

<sup>559</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 5. С. 35.

договором между лицами, занимающими эти должности, что сделало Россию похожей на Японию период правления сёгунов. Свою лепту в нейтрализацию норм Конституции РФ вносит Конституционный Суд РФ, который обосновывает конституционность норм законов, нацеленных на устранение демократии и республиканской формы правления в стране<sup>560</sup>.

Реальное государственное право России имеет свои институты, отсутствующие в официальном конституционном праве. Ряд его норм образует институт правителя (национального лидера). Правитель занимает свою должность пожизненно, может совмещать ее с должностью Президента РФ или Председателя Правительства РФ или не занимать ни каких должностей. При жизни он может быть лишен своей должности только в результате государственного переворота. Правитель решает вопрос о назначении лиц на все ключевые должности в государственном аппарате и за счет этого поддерживает свою власть.

Реальное право России в отличие от официального не признает принципа равенства. Люди и организации делятся на тех, кто поддерживает правящую группу и власть бюрократии в стране и тех, кто активно им противостоит. Представители активной оппозиции в нарушение писаных норм находится под пристальным надзором репрессивных органов. Вся их жизнь сопряжена с преодолением административных барьеров, которые ставит перед ними бюрократия. Их и их близких родственников могут уволить с работы, задержать на улице, не допустить в самолет. Их объединения отказываются регистрировать государственные органы. Они лишаются пассивного, а иногда и активного избирательного права. За любое правонарушение они несут самое строгое наказание. Наоборот, люди и организации, активно поддерживающие правящую группу и господство бюрократии в стране, получают разного рода привилегии (в ведении бизнеса, в получении социальных благ, в создании объединений и на выборах в органы власти), как законные, так и незаконные. Их привлекают к юридической ответственности только в самых крайних случаях и выносят им минимальные по строгости наказания. Наибольшие привилегии имеет сама правящая группа.

Перечисленные выше нормы реального права являются обычными для российского общества и государства. Официальное право объявляет об их отмене, но они живут, как историческое наследие, опираясь на доктрину консерватизма, которую сегодня прямо провозглашают некоторые представители правящей группы.

Борцы с реальными нормами права, не совпадающими с официальными нормами называют первые неправом, государственным произволом. И эту позицию можно поддержать. Но ученый, в отличие от практикующего юриста и правозащитника, обязан изучать правовую реальность вне зависимости от того, нравится она ему или нет, прогрессивна она или консервативна. Сегодня ни кому в голову не придет характеризовать систему права в СССР, опираясь на Конституцию СССР 1936 г., поскольку всем понятно, что она являлась идеологическим документом, призванным украсить фасад права тоталитарного государства.

Как уже отмечалось, реальное позитивное право можно изучать только используя методологию социологической школы права. Она получила развитие в России во второй половине XIX в., благодаря трудам С.А. Муромцева и благополучно скончалась в СССР. Советское государство вообще отрицательно относилось к научной истине. Оно требовало от ученых общественных наук участвовать в создании иллюзорного мира. Отечественные ученые-юристы ни как не могут перестать быть идеологами. К тому же современное авторитарное государство также не поощряет изучение реального состояния правовых отношений и норм, на которых они строятся. Поэтому подавляющая часть отечественных правоведов является юристами-позитивистами, ограничивающими предмет познания официальными нормами права, издаваемыми государством и не ставят вопрос, насколько они действуют на самом деле. К этому располагает кабинетный характер исследований, при которых под рукой у юриста только текст закона.

Дуализм системы права предполагает, что в правовой системе страны действует хорошо отлаженный механизм нейтрализации норм официального права<sup>561</sup>. Такой механизм должен включать в себя социальные, экономические, политико-организационные, идеологические и правовые элементы. Как уже отмечалось, в современной России нет сильных социальных групп, способных поддержать нормы Конституции, закрепляющие демократию, республиканскую форму правления, правовое государство. Не способствует им и рентная экономика, сосредоточение значительных материальных благ страны в руках правящей группы и ее клиентелы. Политическая власть бюрократии в стране в свою очередь мешает развитию частной собственности (ст. 8, 9, 35, 36 Конституции), рыночных отношений (ст. 8, 34 Конституции). В стране допускается только условная частная собственность и право на предпринимательство, при которой судьба их зависит от поддержки со стороны бюрократии («административной крыши»). Эгалистская идеология общества легко нейтрализует гуманистические принципы, закрепленные в Конституции РФ (ст. 2, 17, 18). Само российское право выработало массу приемов и средств нейтрализации норм официального права. Декларируемые принципы не подкрепляются конкретными нормами права. Права граждан не подкрепляются обязанностями должностных лиц и санкциями за нарушение этих обязанностей. Декларируемые свободы обставляются огромным количеством ограничений, и реализовать их без разрешения чиновников становится невозможным<sup>562</sup>. Выработана особая юридической техники, обеспечивающая блокирование официальных норм права<sup>563</sup>. Содержание продекларированной в законе нормы можно изменить путем ее толкования.

Закономерной является борьба между двумя системами права, выражающими интересы разных групп общества. Диссиденты 1960-х гг. выходили на площади с лозунгом: «Соблюдайте вашу конституцию!». На этих же позициях стоят правозащитники сегодня. Поскольку официальное право отражает интересы гражданского общества, групп предпринимателей, то юристы, действующие от имени граждан, пытаются реализовать его нормы на практике. Нормы

<sup>560</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8

<sup>561</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации норм права // Новая правовая мысль. 2008. № 5. С. 2 – 8.

<sup>562</sup> Денисов С.А. Нейтрализация прав и свобод граждан посредством норм процессуального права // Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции / Под ред. Кобаненко, С.М. Зубарева. Вып. 1. М.: ГГУ. 2003. С. 71-74.

<sup>563</sup> Денисов С.А. Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510; Денисов С.А. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород. 2001. Т. 1. С. 254-268.



реального отечественного права часто консервативны, они выражают настроения пассивной части населения и государственной бюрократии, пытающейся сохранить свое господство над обществом.

Из консервативного лагеря иногда раздаются предложения отказаться от тех официальных норм права, которые не могут сегодня реализоваться в России. Они говорят, что нужно привести законодательство в соответствие с действующими правовыми отношениями. Таким образом, право лишается своей динамической функции. Оно перестанет толкать страну к тем идеалам, которые содержит сегодня в качестве программ действия. Идеологическое значение не работающих норм официального права может быть кардинально изменено через изменение характера юридического образования. Преподаватели, желающие служить гражданскому обществу, а не государственной бюрократии должны прямо говорить студентам, что России предстоит пройти еще долгий путь, чтобы принципы свободы, гуманизма, равенства, демократии, республики, правового государства из конституционных идей превратились в работающие нормы. И это будущее придет не само собой, а только если юридическая общественность встанет на сторону гражданского общества и вступит в борьбу с мощным государственным аппаратом, делающим все возможное, чтобы это будущее никогда не наступило. Т.е. юристам предлагается не только знать о двух системах права российского общества, но и поучаствовать в борьбе между ними. Пока, очень часто, юристы выполняют другую привычную для них идеологическую функцию. Они утверждают в своих учебниках и на лекциях, что Россия есть демократическое, правовое государство с республиканской формой правления<sup>564</sup>.

Автор данной статьи призывает правоведа обратиться к истине, признать имеющуюся двойственную правовую реальность и перестать создавать правовые иллюзии для себя и для студентов.

---

<sup>564</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юрист, 2002. С. 129-140; Конституция Российской Федерации. Комментарий. М.: Юридическая литература, 1994. С. 60-61.

## 29. Денисов С.А. Закономерности перехода от административной к частнособственнической правовой системе

Статья в Н.Новгород. Февраль 2013 г.

С XX в. начался повсеместный переход стран мира от административного типа общества<sup>565</sup> (иногда говорят этатизированного или восточного) к частнособственническому типу. Вместе с этим изменяется и надстройка этих обществ. Они переходят от административного типа государства<sup>566</sup> и правовой системы<sup>567</sup> к буржуазному государству и правовой системе, иногда называемой гражданской. Основным законом жизнедеятельности идеального типа (научной модели) административного общества является экономическое, политическое и идеологическое господство административного класса, состоящего из лиц, входящих в аппарат государства и аппарат организаций, состоящих при государстве (государственная церковь, партеоразное объединение чиновников и их клиентелы) над иными классами и группами этого общества. Последние не в состоянии создать своего государства и выжить без опеки со стороны административного класса. Сущность административного государства и правовой системы заключается в том, что они являются орудиями поддержания указанного господства.

Экономическое господство административного класса обеспечивается поддержанием государственно-бюрократической формы собственности на основные средства производства. Частная собственность здесь, как правило, имеет условный характер или объектом ее являются незначительные ценности. Государство отнимает у общества основную долю производимого им продукта, а затем распределяет его в интересах и по воле административного класса (распределительная экономика). Право на предпринимательство и рынок здесь либо отсутствует, либо играет второстепенное значение. Политическое господство административного класса обеспечивается недемократическим характером государства, аппарат которого формируется сверху вниз от правителя. Население лишено политических прав и свобод. Административное государство и созданные им органы и организации вырабатывают идеологию, оправдывающую господство административного класса и внедряют ее в сознание населения. Право закрепляет господство государственной идеологии и борется с инакомыслием. Такого рода общества возникают при производительных силах, которые могут развиваться за счет государственной мобилизации всех общественных ресурсов (природных, материальных, организационных, человеческих, духовных) на решение задач выживания и конкуренции с другими обществами (государствами). Древние империи выживали за счет государственного строительства ирригационных сооружений, крепостей и армий. Советская модель административного общества успешно решала проблему догоняющей индустриализации с заимствованием достижений науки и техники в буржуазных странах, проблему строительства мощной, хорошо вооруженной армии. Мобилизация всех ресурсов позволила достичь высоких результатов в освоении космоса.

К середине XX в. стало казаться, что советская модель административного общества вполне конкурентоспособна по отношению к буржуазным обществам, развивающимся за счет интенсивного производства, конкуренции и заинтересованности каждого в результатах своего труда. Ее стали брать за образец другие страны мира. Однако, в последней четверти XX в. мобилизационная политика административного государства начала давать сбои. Упали цены на нефть, за счет которой СССР получал валютные доходы, выросла стоимость рабочей силы. Людям надоело работать ради счастья в далеком будущем. Гуманистическая идеология частнособственнических систем стала вытеснять идеологию этатизма и великодержавия. Крах стержневой страны административной цивилизации планеты повлек за собой подрыв авторитета административной модели общества, государства и правовой системы во всем мире<sup>568</sup>. Начался повсеместный переход к частнособственнической модели общества, государства и права.

Какие закономерности характерны для названного перехода?

1. Переход от административной государственно-правовой системы к частнособственнической, с точки зрения материалистического подхода связан не с благим пожеланием какой-то группы людей, а вынуждается конкуренцией в мире между двумя типами цивилизаций. Общества административного типа решаются изменить свою надстройку по причине того, что начинают проигрывать в соревновании с частнособственническими системами. Успехи капитализма в Англии и Голландии подтолкнули монархов других европейских стран искусственно вводить у себя буржуазные отношения и буржуазные нормы права. Россия XIX в. решила на буржуазные реформы в праве (отмена крепостного права и предоставление крестьянам гражданских прав, судебная и городская реформа) после поражения в Крымской войне. Япония в 1868 г., обнаружив свою военную немощь перед странами Европы и США, быстро начала переход от старого феодально-административного общества к буржуазному. Россия конца XX в. сделала шаг к заимствованию буржуазного права в силу разочарования в советском праве и государстве. Китайское руководство, которое оказалось не способно добиться быстрого развития страны путем заимствования правовой модели СССР, раньше всех из блока так называемых социалистических стран (с 1979 г.) решило начать эксперимент с внедрением у себя отдельные нормы частного права (сначала аренду земли, затем частную собственность и право на предпринимательство), судебной защиты прав граждан от произвола бюрократии<sup>569</sup>.

Переход от административной к частнособственнической государственно-правовой системе является естественным процессом, подчиненным определенным объективным законам, на который, конечно, влияют субъективные факторы.

2. Решающее значение на темпы, глубину и масштаб реформ оказывают страны с частнособственнической правовой системой, которым выгодно, чтобы во всем мире действовали универсальные правила жизни, схожие с теми, что есть у них<sup>570</sup>. Это помогает движению по пути глобализации. Поэтому маленькие и слабые страны, отдавшие себя под контроль сильных стран Запада (страны Центральной и Восточной Европы) достаточно быстро продвинулись по пути заимствования чужой

<sup>565</sup> Денисов С.А. Административное общество. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2011.

<sup>566</sup> Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2010.

<sup>567</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005.

<sup>568</sup> Африка на пороге XXI века. М.: 2002. С. 10.

<sup>569</sup> Политическая система и право КНР в процессе реформ (1978-2005). М.: Русская панорама, 2007. С. 7-8; Henry S. Rowen When will the chinese people be free? // Journal of Democracy. 2007. V. 18, n.3. P. 42-44.

<sup>570</sup> Холмс С. Может ли иностранная помощь способствовать развитию правового государства? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 14.

правовой системы<sup>571</sup>. Те страны, в которых в силу имперских (Россия) или националистических амбиций (Сербия) влияние стран Запада незначительно показывают меньшие темпы и глубину реформ в праве. Страны Центральной Азии, находящиеся под контролем России, не привлекают внимание Европы и США. Пространственно они находятся далеко от европейских границ. Поэтому они только обозначают реформы<sup>572</sup> или ограничиваются изменением правового регулирования сферы экономики (введение условной частной собственности и условного права на предпринимательство вместо полного отказа от них в СССР).

Страны важные для частнособственнической цивилизации искусственно подталкиваются к буржуазным реформам (насильственное реформирование Японии и Германии после Второй мировой войны, Ирака с 2004 г.) и даже революции (Ливия, Сирия, Тунис). Для начала движения по пути реформ важным является свержение харизматического лидера. Административный класс, теряющий лидера, раскалывается на части (группы), которые конфликтуют между собой. Появляется социальная почва для введения норм демократического режима и республиканской формы правления.

Реформы правовой и государственной системы могут проходить в довольно короткий исторический период (по сравнению с переходом от феодального права к буржуазному в странах первопроходцах), поскольку могут быть основаны на заимствовании готовых образцов норм и институтов в странах Запада.

3. Население в административных обществах пассивно, не способно к самостоятельной политической деятельности. Поэтому вопрос о реформах в государстве и праве здесь решают управленческие элиты, исходя из собственных интересов. Характер этих управленческих элит определяет ответ на то, что заимствовать в странах Запада, в каких масштабах и форме. Управленческие элиты в странах Восточной Европы были менее оторваны от общества. Да и сами члены общества были более активны, еще не искалечены до конца сорокалетним периодом господства социалистической модели административного государства. Поэтому, например, в Чехии законы о приватизации обеспечили более справедливое распределение государственного имущества между населением с помощью приватизационных чеков. Население СССР под воздействием семидесятилетнего ига социалистического государства и права было совершенно не способно отстаивать свои интересы. Поэтому нормы указного права о приватизации и режим беззакония позволил управленческим элитам поделить государственное имущество между собой и своей клиентелой. Люди получили акции предприятий, но оказались совершенно не способными защитить свои права миноритариев и быстро потеряли свои доли в акционерных обществах.

4. Административный класс, который руководит реформами в праве и государстве готов отказаться от своего монополистического господства в сфере экономики, но пытается сохранить свое полное господство в сфере политической жизни. Поэтому реформы, в первую очередь, касаются регулирования имущественных отношений, расширения использования норм гражданского права. Переход от доконституционного государственного права к конституционному идет более трудно. Там, где управленцы полностью сохраняют контроль над процессом реформ (Китай, Вьетнам), перехода к конституционному праву вообще не происходит. Конституционализм продолжает имитироваться. Партеобразное объединение бюрократии и ее клиентелы (партия власти) продолжает господствовать над государством и обществом. М.С. Горбачев, который не вполне осознавал интересы советской бюрократии и начал реформы со сферы политики (изменения в государственном праве), а не со сферы экономики, был наказан жизнью и потерял власть. Б.Н. Ельцин и его окружение так же пали жертвой своих демократических убеждений. Попытки сохранить политическую власть в руках бюрократии путем введения суперпрезидентской республики были сделаны в Сербии (С. Милошевич), Хорватии (Ф. Туджман), Словакии (В. Мечяр). Но в обществе нашлись демократические силы, которые опираясь на помощь с Запада, сумели отстранить диктаторов от власти и отстоять конституционализм.

В Западной Европе так же, сначала развитие получило гражданское и торговое право (с XI в.)<sup>573</sup>. Только после того, как буржуазия укрепилась, она добивается введения норм конституционного права<sup>574</sup>.

Административный класс вообще не заинтересован в переходе от административной правовой системы к частнособственнической. Принужденный к реформам, он старается заимствовать только некоторые ее элементы, при этом изменив их в соответствие с собственными интересами.

5. Управленческие элиты, осуществляющие государственно-правовые реформы, не могут открыто заявить о своих интересах. Они создают видимость того, что действуют в интересах общества. Поэтому они вынуждены принимать массу законов, которые должны обозначать реализацию каких-то общественно полезных целей. Те нормы законов, которые вступают в конфликт с интересами административного класса не обеспечиваются государственной защитой или реализуются время от времени в демонстративных целях. Например, нормы о борьбе с коррупцией в России применяются к части в основном мелких чиновников для того, чтобы показать, что государство защищает общество. Но в целом коррупция остается важнейшим способом перераспределения общественных благ между административным классом и ее клиентелой. Множество норм законов не действует в силу того, что в переходный период в стране еще нет социальных сил, которые могли бы воспользоваться этими нормами в своих интересах. Например, в России большинство членов общества отказывается от использования декларированных в Конституции РФ политических прав и свобод (ст. 29-32). Закономерным результатом этого является деление официального права на нормы, которые действуют на практике и декларативные нормы, существующие только на бумаге. Естественно, следует выделить нормы, которые применяются только иногда в качестве показательного мероприятия.

6. Сохранение в переходный период влияния административного класса при необходимости сокрытия этого, приводит к тому, что он вынужден вводить в действие массу норм, которые не декларируются в официальном писаном праве. По неписаным нормам права живет та часть общества, которая не желает ни каких изменений. Формой выражения этих норм реально действующего, но официально не признаваемого права, являются неписаные правовые обычаи, административные и судебные прецеденты, нормативные договоры, политико-правовые доктрины. Часть норм реально действующего права содержится в законах, противоречащих конституции и в подзаконных актах, противоречащих законам. Например, в современной России вопреки нормам Конституции РФ действуют обычаи доверия населения к правителю, которые устраняют республиканскую форму правления (ст. 1 Конституции РФ). Обычай неучастия в управлении государственными и общественными делами успешно устраняет действие нормы, декларирующей демократический режим (ст. 1 Конституции РФ).

<sup>571</sup> *Оффе К.* Культурные аспекты консолидации: заметки об особенностях трансформации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1. С. 10.

<sup>572</sup> *Данилов А.Н.* Переходное общество: проблемы системной трансформации. Минск, 1998. С. 116.

<sup>573</sup> *Берман Г.Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 316.

<sup>574</sup> Там же. С. 341.

Патрон-клиентское соглашение между соправителями России в 2008-2012 гг. позволяло успешно нейтрализовать нормы Конституции РФ, закрепляющие сверх высокую власть Президента РФ (гл. 4 Конституции РФ). В.В. Путин сохранил свои полномочия Верховного Правительства не занимая должности Президента РФ в указанный срок и без сопротивления со стороны кого-либо вернул себе должность Президента РФ в 2012 г. Конечно не Конституция РФ (ст. 5, гл. 3), а неписанные патрон-клиентские соглашения между управленческими элитами центра и регионов определяют характер фактически имперского государственного устройства России. В стране успешно действуют неконституционные (с позиции автора) законы «Об общественных объединениях» 1995 г. (с изм. и доп.)<sup>575</sup>, «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» 2004 г. (с изм. и доп.)<sup>576</sup>, «Об общих принципах организации (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» 1999 г. (с изм. и доп.)<sup>577</sup>, «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. (с изм. и доп.)<sup>578</sup> и т.д., которые подменяют демократический политический режим в стране авторитарным, федеративное государственное устройство имперской централизацией, местное самоуправление бюрократическим государственным управлением на местах. Сегодня в России высшую юридическую силу явно приобрели нормы, формулируемые Правителем в виде политико-правовых доктрин. Они являются источником для изменения Конституции РФ. Федеральное Собрание открыто ставит нормы, декларированные в обращении Президента РФ к Федеральному Собранию, в основу своей законодательной деятельности<sup>579</sup>. Конституционный Суд вместо того, чтобы охранять Конституцию РФ подводит необходимые теоретические обоснования под принимаемые по требованию Правителя законы, которые могут ограничивать демократию, республику, федерализм, умалять права человека<sup>580</sup>. Налицо конфликт иерархий источников права.

В названных условиях закономерным является огромный разрыв между официальным писаным правом и реально действующим правом. В переходных странах фактически имеется две противоречивые правовые системы. Одна – официальная, которую изучают юристы-позитивисты. Вторая – реальная, которую изучают юристы, придерживающиеся социологического правопонимания<sup>581</sup>. Их нормы только частично совпадают по своему содержанию.

7. Принятие множества официально декларируемых норм, не работающих на практике, сопровождается формированием особого механизма нейтрализации действия норм права или их полного блокирования. Этот механизм имеет как объективно возникающие, так и искусственно создаваемые элементы. К объективным факторам относится отсутствие социальных групп, которые могли бы пользоваться перенесенными из других стран нормами права. Естественно, административный класс принимает все зависящие от него меры, чтобы нормы, не выражающие его интересы оставались на бумаге. В соответствии с дифференциацией общественной жизни, автор разделяет элементы механизма нейтрализации норм права на социальные, экономические, политические, духовные и собственно правовые<sup>582</sup>.

К. Маркс отмечал, что право не может опережать общественное развитие. Поэтому каждый искусственный закон, опережающий развитие общества тут же обрывает механизмами его нейтрализации. За годы реформ в России закон о государственных и муниципальных закупках подвергался неоднократному изменению с целью устранить коррупционные лазейки. Но административный класс и его клиента при отсутствии общественного контроля неизменно нейтрализовали его, находя все новые и новые способы поделить между собой государственные (муниципальные) средства.

8. Состояние права, его продвинутость по пути реформ определяется наличием в обществе социальных сил, выступающих за возврат к старому, за остановку реформ или за продолжение реформ. Сторонники движения назад внедряют в право административный метод правового регулирования, разрешительный тип правового регулирования в отношении деятельности членов гражданского общества. Они вводят в систему прав больше запрещающих и обязывающих норм, относящихся к представителям гражданского общества. Для государства, его органов и должностных лиц они оставляют больше свободы усмотрения, право регулировать, давать или отнимать права, запрещать или обязывать. Сторонники движения вперед к частнособственнической правовой системе требуют вводить шире общедозволительный тип регулирования, гражданско-правовой метод регулирования. Они заявляют о естественности своих прав и свобод и требуют от государства воздержаться от их ограничения.

Борьба между социальными группами общества в переходный период, часто скрытая способствует принятию неопределенных и противоречивых норм, которые толкуются и используются каждой из противоборствующих сторон в своих интересах. Конфликтуют между собой не только отдельные нормы, но целые отрасли права. Конституционное и гражданское право, реализующие интересы реформаторов, вступают в конфликт с административным и уголовным правом, которые используются консерваторами. Разное толкование дается отдельным терминам. Сторонники реформ и их противники по разному понимают термины «демократия» (у одних, это либеральная демократия, у других «суверенная», африканская, мусульманская), «республика» (Органический сенатус-консулт 1804 г. гласил: «Управление республикой вверяется императору») <sup>583</sup>, «суверенитет народа», «право частной собственности» и т.д. На подъеме реформ противоречия и неопределенности толкуют в свою пользу реформаторы. В период контрреформ верх берет административный класс, восстанавливающий свои властные полномочия.

В переходный период неизбежно появляется множество новых общественных отношений, которые оказываются не урегулированными нормами права. Свободой усмотрения пользуются реально сильные и активные субъекты. Они используют пробелы в праве в собственных интересах. На первом этапе реформ – это представители гражданского общества. В период контрреформ пробелы используются правоприменителями, обладающими реальной властью.

<sup>575</sup> СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930.

<sup>576</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>577</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>578</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>579</sup> Шкель Т. Планом по Посланию // Российская газета. 2006. 17 мая. С. 3.

<sup>580</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

<sup>581</sup> Денисов С.А. Официальное и реальное государственное (конституционное) право // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 20. С. 6 – 12.

<sup>582</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

<sup>583</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время. М.: Зерцало, 1999. С. 120.

Сила административного класса в значительной степени определяется его сплоченностью и способностью решать проблемы выживания общества. Китайская коммунистическая партия пока обеспечивает сплоченность и дисциплинированность административного класса, его способность эффективно регулировать общественные отношения. Здесь стали возможны планомерные, постепенные реформы права, обеспечивающие высокие темпы развития экономики, роста жизненного уровня населения и стабильность политической обстановки в стране. В России 1990-х гг. административный класс раскололся на непримиримые группы. Слабая группа реформаторов, понимая, что у них мало времени, постаралась провести революцию в правовой системе, быстро выбить почву из под ног консерваторов, создав себе социальную опору в лице новых частных собственников и предпринимателей.

Население административного общества апатично. Оно привыкло жить по команде сверху. Появившимися в ходе реформ правами и свободами в сфере экономики и политики пользуются единицы, которые быстро концентрируют в своих руках материальные блага и власть. Страна от всеобщей уравниловки быстро переходит к высокому уровню социального расслоения. Это вызывает недовольство масс, которые переходят на сторону противников реформ. Эти массы начинают искать заступника в лице вождя. Они предают идеалы республики и демократии. От своего вождя они требуют ограничить право частной собственности и право на предпринимательство, путем расширения административных полномочий государственных органов и должностных лиц. Они поддерживают политику уголовных репрессий.

Реформы в праве зависят и от состояния экономики. Китай не может существовать за счет природной ренты. Поэтому коммунистическая элита административного класса Китая вынуждена способствовать развитию в своей стране предпринимательства, защищать с помощью норм права частную собственность, стимулировать инвестиции в страну. Россия, как и страны Персидского залива, остается сырьедобывающей страной, экономика которой основана на получении природной ренты. Главным в обществе остается вопрос о том, как поделить получаемую ренту. Поэтому правовая защита прав предпринимателей здесь не актуальна. Население беспокоит совершенствование норм социального права (регулирование справедливой раздачи благ). Поэтому буржуазные реформы в праве, проводимые китайскими коммунистами, осуществляются гораздо быстрее, чем в России, где коммунисты в оппозиции.

9. Эволюционное развитие правовой системы в переходный период связано с нарастанием силы новых социальных групп (буржуазии, независимой от бюрократии, гражданской интеллигенции, иных, независимых от бюрократии групп), заинтересованных в этом развитии. Они требуют продолжения правовых реформ и реализации ранее декларативно провозглашенных норм конституции и законов. Предприниматели требуют обеспечить реальную защиту своего права собственности и право на предпринимательства, независимости суда, ограничения власти административных органов. Гражданская интеллигенция требует реализации декларированных в конституции личных и политических прав человека и гражданина. Например, предприниматели Китая добились права вступать в члены Коммунистической партии Китая, что обеспечивает им участие в принятии важнейших решений государственной и общественной жизни. Гражданская интеллигенция России при поддержке иных активных групп граждан добилась возвращения ранее значительно урезанной многопартийности (ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О политических партии»<sup>584</sup>).

Новые силы, опираясь на декларированные, но не работающие нормы выступают как их защитники и обличают административный класс, который отказывается их реализовать. В этом случае новые силы выступают с требованиями обеспечить конституционность и законность в стране. Отношение к нормам, закрепляющим интересы административного класса, наоборот негативное. Подчас представители новых сил нарушают их: отказываются платить налоги, обеспечивающие экономическое господство административного класса, нарушают запреты проведения публичных мероприятий, создают тайные общества, направленные на свержение власти административного класса и конкретной правящей группы. Переход к капитализму в Западной Европе так же проходил через нарушение норм позитивного права: бегство крестьян от сеньора, отказ платить ему налоги, незаконное занятие предпринимательством, в том числе самими феодалами<sup>585</sup>, нарушение административных норм, ограничивающих право на занятие предпринимательской деятельностью<sup>586</sup>.

По мере развития гражданского общества все большее количество людей втягивается в процесс формирования права, его реализацию и охрану. Право государства трансформируется в право общества, поддерживаемое, в том числе, при помощи государства.

При регулировании отношений в административном обществе в основном действует принцип: начальник всегда прав. В этих условиях нет потребности в большом количестве норм права. Отказ от названного принципа требует масштабного развития системы права, с помощью которого пытаются урегулировать всю массу общественных противоречий. Появление новых общественных отношений, новых субъектов права требует создания новых институтов права. Вместе с этим возникает армия юристов, которая разрабатывает (в качестве экспертов), систематизирует, толкует и помогает реализации норм права.

Борьба между разными социальными силами в переходный период приводит к тому, что формируется противоречивая правовая система, имеющая двойственную сущность. Отчасти она выражает интересы новых групп общества во главе с частными собственниками, отчасти продолжает служить административному классу. Сегодня исследователи спорят о том, перешла Россия к капиталистическому праву или нет.

10. Давно подмечено, что общества развиваются не линейно, а циклично. Реформы сменяются контрреформами. В рассматриваемом случае это связано с тем, что административный класс в переходный период сохраняет свою силу и при возникновении благоприятных условий пытается частично восстановить старую правовую систему и государство. Реформы Александра II в России во второй половине XIX в. сменились контрреформами при Александре III. Восстановление цен на нефть в начале XXI в. привело к тому, что в руках Правителя и правящей группы России появились огромные финансовые средства и переход к буржуазному праву и общественным отношениям для них стал бессмысленным. Страна получила возможность развиваться старым экстенсивным путем за счет государственных инвестиций. Политика приватизации сменилась политикой огосударствления. Актуальность вновь приобрело развитие хозяйственного права. Появилась необходимость с помощью норм права решать проблемы управления государственными корпорациями, акционерными обществами с участием государства, регулировать частно-государственное партнерство. В гражданское право вводится элемент административного метода регулирования. Его нормы ограничиваются нормами административного, налогового, земельного права. Государство

<sup>584</sup> Российская газета. 2012. 4 апреля. С. 17.

<sup>585</sup> Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Московский государственный университет, 1994. С. 317.

<sup>586</sup> Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 25.

поддерживает монопольное положение подконтрольных ему (его чиновникам) предприятий вне зависимости от того запрещено оно законом или нет. Оно так же поддерживает недобросовестное предпринимательство своих агентов и бюрократической клиентелы, вплоть до силовых форм предпринимательства: привлечение конкурентов к уголовной ответственности, с целью отнятия бизнеса, привлечение к административной ответственности (лишение лицензий на определенные виды деятельности, ограничение квот на добычу ресурсов, ограничение передвижения товаров, услуг и финансовых средств). В современной России возник даже термин «административные барьеры». Все это используется для перераспределения общественного продукта в пользу государства, его чиновников и их клиентелы.

Наибольший откат в период контрреформ наблюдается в правовом регулировании политической сферы. Декларированная в конституции республика подменяется монархической формой правления. Демократический режим заменяется авторитарным. В первую очередь это осуществляется через неписанные нормы при сохранении деклараций республики, демократии. Но могут изменяться и официальные нормы. В Беларуси, Венесуэле, ряде стран Африки в конституции устраняется норма об ограничении занятия должности президента двумя сроками подряд. Диктатор, обеспечивающий власть всего административного класса, получает легальную возможность для пожизненного правления. В других странах действуют более мягко. Просто увеличивается срок занятия должности президента страны (Россия, Таджикистан). Там где культ личности правителя не скрывается, поддерживается населением страны, его прямо объявляют пожизненным правителем (Туркменбаши, Лидер нации в Казахстане). Авторитарный режим восстанавливается путем введения разрешительной системы при использовании политических прав, через устранение политических свобод. Примером является запрет собираться на улицах городов в России без разрешения чиновников (ФЗ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>587</sup>), введение разрешительного порядка создания общественных объединений и установление государственного надзора за ними (ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ»<sup>588</sup>). Устранение республиканской формы правления осуществляется через введение управляемых выборов в органы власти. Чиновники берут под свой контроль выдвижение кандидатов на выборах в органы власти и отсеивают всех нежелательных для них. Под предлогом обеспечения порядка на выборах под жесткий государственный контроль берется сам процесс проведения выборов и не устраивающих административный класс кандидатов снимают с выборов под предлогом совершения ими каких-либо нарушений<sup>589</sup>. При этом, продвигаемый административным классом кандидат может нарушать все нормы законов. «Друзьям все! Врагам закон!» - говорил Б. Муссолини. Сформированный таким образом представительный орган теряет власть, становится придатком при правителе или аппарате исполнительных органов<sup>590</sup>.

Поскольку темпы и глубина реформ во многом зависят от давления со стороны Запада, то в период контрреформ административный класс пытается минимизировать это давление. В России принимаются нормы ограничивающие влияние иностранцев на информационном пространстве страны (ст. 7, 19.1 Закон РФ «О средствах массовой информации» с доп. и изм.)<sup>591</sup>, пресекаются контакты граждан и их объединений с иностранными общественными объединениями не только развивающими гражданское общество в стране, но и оказывающими социальную помощь больным и мало имущим. Правительство РФ, в начале 2000-х гг., вводит налог на гранты, получаемые из зарубежных фондов, общественные объединения, получающие помощь из-за рубежа ставятся в неблагоприятные условия (ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ<sup>592</sup> и ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ<sup>593</sup>) и сами отказываются от этой помощи.

Административный класс использует правовые и иные инструменты для того, чтобы помешать росту силы новых групп общества, их институционализации. Например, в России, после принятия ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» в 2006 г.<sup>594</sup> количество общественных объединений удалось сократить на несколько сот тысяч, свести к минимуму правозащитное движение, члены которого критиковали государственный аппарат. ФЗ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 г.<sup>595</sup> позволил уменьшить число партий к 2012 г. до 7 и встроить разрешенные партии в бюрократический механизм государства. Демократические силы сегодня не имеют ни одной партии, представленной в Государственной Думе. Правящая группа и административный класс в целом использует право для борьбы с оппозицией, которая пытается воспользоваться декларированными в Конституции РФ нормами для того, чтобы поставить государство и его органы под свой контроль<sup>596</sup>.

Контрреформы в стране могут сопровождаться заверениями о продолжении реформ. В правовой системе возникают элементы, обеспечивающие имитацию продолжения реформ. Конституция и законы, роль которых возрастает на первом этапе реформ, все больше превращаются в декларации, которые легко нейтрализуются нормами иных источников права<sup>597</sup>. Государство может создавать имитационные субъекты права, которые обозначают наличие конституционализма в стране. Оно создает или поддерживает создание квазиобщественных объединений, которые обозначают наличие гражданского общества и его поддержку бюрократического государства и правящей группы. Бутафорский характер приобретает система

<sup>587</sup> Российская газета. 2012. 9 июня. С. 4.

<sup>588</sup> СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 282.

<sup>589</sup> Денисов С.А. Основные средства, применяемые правящей группой для удержания власти в ходе избирательных кампаний // Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Материалы научной конференции. Санкт-Петербург, 17 февраля 2006 г. Ч. 1. СПб.: Балт. гос. техн. ун-т, 2006. С. 206-210.

<sup>590</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

<sup>591</sup> Российская газета. 1992. 8 февраля; 1995.

<sup>592</sup> Российская газета. 2012. 23 июля. С. 6.

<sup>593</sup> Российская газета. 2012. 29 декабря. С. 1.

<sup>594</sup> СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 282.

<sup>595</sup> СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5272.

<sup>596</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

<sup>597</sup> Денисов С.А. Судьба конституций во время контрреформ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 7-14.

представительных органов. Ряд субъектов права только внешне аналогичны тем, что существуют в частнособственнических правовых системах, но отличаются от них своей сущностью. Средства массовой информации на деле превращаются в средства массовой государственной пропаганды. Суды наряду с правосудием осуществляют помощь полиции и прокуратуре в репрессиях против оппозиции. Правоохранительные органы становятся органами политическими репрессий. Правительство, наряду с законоисполнительной функцией осуществляет функцию исполнения воли правителя, вне зависимости от того соответствует она закону или нет. Президент страны является фактически пожизненным самодержавным диктатором. Конституционный суд делает только вид, что охраняет конституцию. Фактически он призван легитимировать волю правителя, придать ей вид соответствующей конституции страны.

В условиях контрреформ, под предлогом создания правового государства, фактически может формироваться полицейское государство. Под лозунгом наведения порядка, обеспечения законности, оно издает огромное количество нормативных актов, призванных урегулировать все стороны жизни людей. Происходит устранение конституционных свобод. Люди «шагу не могут сделать» без разрешения чиновников. Зарегулирование общественной жизни прикрывается заботой о людях.

11. Процесс реформ и контрреформ не абсолютно детерминирован. Он зависит и от случайных факторов: убеждений и настроений представителей элит, особенно правителя, стечения обстоятельств. Например, в Болгарии буржуазные реформы в экономике и праве пришлось осуществлять коммунистической партии, и она вынуждена была взять на себя всю ответственность за их негативные последствия. В России, после выборов на должность Президента РФ В.В. Путина быстро стали расти цены на нефть. Население связало с его приходом рост своего благосостояния. Многое зависит от личной позиции правителя. Б.Н. Ельцин оказался сторонником либеральных реформ. Закрепление его власти в Конституции РФ 1993 г. позволило провести (через его указы) приватизацию в стране, ряд других радикальных преобразований. В.В. Путин оказался умеренным консервативом. Используя те же полномочия, закрепленные в Конституции РФ, он восстановил сплоченность административного класса, объединил его в новое партеобразное объединение и фактически устранил многопартийную систему, декларированную в ст. 13 Конституции РФ. Он обеспечивает осуществление контрреформ в праве.

12. Условия внутреннего конфликта в обществе закономерно порождают противоречивое общественное правосознание. Часть общества поддерживает реформы в праве, а часть выступает против них. У профессиональных юристов и исследователей позиция часто определяется тем, какое право они защищают и исследуют. Сторонники реформ больше среди конституционалистов, которые нехотя являются пропагандистами декларированных в конституции норм и не могут поддерживать повсеместные нарушения их на практике в ходе контрреформ. За реформы выступают цивилисты. Это связано с тем, что нормы гражданского права развиваются при переходе к частнособственнической системе. Их действие ограничивается при контрреформах. Естественными противниками усиления частного права являются административисты, придерживающиеся, как правило, этицистских взглядов. Специалисты в уголовном и уголовно-процессуальном праве делятся на два непримиримых лагеря. Адвокаты, естественно, выступают за смягчение уголовных репрессий и расширения их прав в уголовном процессе. Представители государственных органов в штатки встречают изменения в уголовном процессе, ограничивающие произвол дознавателя, следователя, выводящие судью из системы органов обвинения. Они отрицательно относятся к смягчению санкций норм уголовного права, выступают, например, за применение смертной казни.

Главным в правосознании в переходный период от административной к частнособственнической правовой системе является конфликт между ценностями гуманизма и этицизма. Сторонники реформ активно используют для их продвижения теорию естественного права. С ее позиций они критикуют правовую политику административного класса, обвиняя его в произволе, требуют ограничить власть государства, его органов и должностных лиц. Этицисты стараются показать, как опасно доверять человеку, который свою свободу непременно использует с целью посягательства на интересы общества и государства. Они распространяют подозрительность, ищут врагов внутри общества и за рубежом, доказывают необходимость усиления государственного контроля за членами общества. В качестве права консерваторы признают только нормы исходящие от государства (позитивное право). Иногда, для легитимации позитивного права, они используют идеи исторической концепции права, подчеркивая традиционность административной правовой системы. Теория естественного права критикуется ими, как подрывающая законность в стране.

Быстрота перехода от одного типа правовой системы к другой мешает легитимации новых норм в преимущественно консервативном обществе. Трудно оправдать право частной собственности, полученное не в результате длительного труда по организации производства и строительства предприятия, а на основании государственного акта о приватизации. Население административного общества вообще боится всяких свобод, поскольку при отсутствии достаточной ответственности его членов, они порождают хаос, посягательства сильных на права слабых, рост преступности.

Знание закономерностей перехода от административной к частнособственнической правовой системе позволяет понимать происходящие в обществе процессы, при желании, занимать осознанную позицию и помогать осуществлять реформы или контрреформы.