

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ**

Том IV

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2005**

Справка об авторе

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

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

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

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

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: denisov@fromru.com

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

Содержание

СОДЕРЖАНИЕ	3
ТОМ 4	6
1. БЛАГОПРИЯТНЫЙ КОРРУПЦИОННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КЛИМАТ (ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ)	6
Статья написана для журнала «Организованная преступность и коррупция». Июль 2002 года.	6
2. УСИЛЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ НАЧАЛ В ПРАВЕ КАК ВЫРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП	12
// Публично- и частноправовое регулирование в России: теоретические и практические проблемы: Материалы Всероссийской научной конференции. Барнаул: Изд-во Алтайского университета, 2003. С. 43-45.	12
3. ТАКТИКА БЮРОКРАТИИ И ТОЛЕРАНТНОСТЬ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ ...	14
Тезисы выступления на Международной конференции в г. Перми. 2002 год.....	14
4. ПРАВОВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРОГРАММ	16
// Вестник Тюменского государственного университета. 2003. № 3. С. 19-26.....	16
5. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ	21
// Предупреждение коррупции: что может общество. СПб.: Норма, 2003. С. 422-430.	21
6. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	25
// Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 61-70.	25
7. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ НА ОСНОВАНИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОПЫТА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ	29
// Уголовная юстиция: состояние и пути развития: Региональная научно-практическая конференция. Тюмень: Издательско-полиграфический центр «Экспресс», 2003. С. 240-243.....	29
8. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ	31
// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2003 г.). Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.	31

**9. ОГРАНИЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
В РОССИИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА (НАЧАЛО КОНТРРЕФОРМ)33**

// Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.:
Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.....33

**10. НАРУШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА НОРМОТВОРЧЕСКИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВА (ПО
МАТЕРИАЛАМ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ).....37**

// Правовые проблемы укреплению российской государственности. Сборник статей. Ч. 17. Томск:
Изд-во Томского университета, 2004. С. 143-14537

**11. ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
БЮРОКРАТИЧЕСКИХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ39**

Выступление на Общероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и
практика России: итоги и перспективы» МГУ, 20 декабря 2002 года.39

**12. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ43**

// Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы Общероссийской межвузовской
научно-практической конференции (22-23 января 2003 года) / Отв. Ред. Б.И. Ровный. Челябинск: Изд-во
«Фрегат», 2003. С. 25-34.....43

**13. ОСОБЕННОСТИ СПОСОБОВ, ПРИЕМОВ, УРОВНЕЙ, МЕТОДОВ И
ТИПОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В БЮРОКРАТИЧЕСКИХ ПРАВОВЫХ
СИСТЕМАХ48**

// Вестник Гуманитарного университета: Научный альманах. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного
университета, 2005. С. 49-66.48

**14. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ СОВЕТСКОГО ПОЗИТИВНОГО
ПРАВА.....59**

Выступление на съезде Российского историко-правового общества. 4 февраля 2003 года. МГУ. Г.
Москва.....59

15. ИНФОРМАЦИЯ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ ...61

Материал направлен на Вторую региональную научную конференцию. Красноярск. 2003 год.61

**16. ОГРАНИЧЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В НОРМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
РОССИИ65**

// Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Ч. 14. Томск:
Изд-во Том. ун-та, 2003. С. 200-202.....65

**17. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ
РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....67**

// Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и
юридической практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (23-24 апреля 1998
года). Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. С. 210-211.67

18. МЕСТО ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЯХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ68

Материалы подготовлены на научно-практическую конференцию «Правовое регулирование рыночных отношений в современной России». Челябинск. Март 2003.....68

19. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА И БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ ХАРАКТЕР ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА.....70

// Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.....70

1. Понятие и признаки бюрократического типа государства70

2. История взаимодействия общества и бюрократического государства в России71

3. Ослабление советского бюрократического государства73

4. Сохранение бюрократических черт российского государства в конце XX века74

5. Усиление бюрократических черты российского государства на современном этапе (контрреформы)77

6. Прогнозы развития общества и государства в России82

20. РЕГИОНАЛЬНОЕ ПЕЧАТНОЕ ИЗДАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УКРЕПЛЕНИЯ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА86

Статья написана для выступления на XIV Уральских бирюковских чтениях. Март 2003.86

21. ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, СОЗДАВАЕМЫЕ РОССИЙСКИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ90

// www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm.....90

22. ВЛИЯНИЕ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП НА ХАРАКТЕР РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПОЗИТИВНОГО ПРАВА93

// Роль права в развитии социально-экономических отношений современной России: Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, 1-17 мая 2003 г.). Уральский гуманитарный институт. Екатеринбург, 2003. С. 8-16.....93

1. БЛАГОПРИЯТНЫЙ КОРРУПЦИОННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КЛИМАТ (постановка проблемы)

Статья написана для журнала «Организованная преступность и коррупция». Июль 2002 года.

Очевидно, что для эффективного противодействия коррупции необходимо как можно полнее изучить причины и условия ее возникновения. Введение понятия «коррупционный юридический климат» является одним из средств более глубокого исследования юридических условий, способствующих развитию коррупции.

Образное понятие «климат» достаточно широко используется в различных социальных науках для обозначения каких-то **условий существования** социального явления на определенной территории. Так, в лексике экономистов постоянно используется понятие инвестиционный климат в государстве, регионе, в муниципальном образовании (1). Иногда говорят о правовом климате предпринимательской деятельности региона (2). Юридические науки довольно часто заимствуют какие-то термины из иных областей знаний. Все привыкли к таким категориям как «механизм правового регулирования», «юридические конструкции», «правовая культура», «юридическая квалификация».

«Благоприятный коррупционный юридический климат» в стране или регионе – это такое состояние системы права, которое создает благоприятные условия для развития коррупции на описываемой территории.

Термин «благоприятный коррупционный юридический климат» можно употреблять в широком смысле как характеристику **правовой системы** страны (региона) в целом. В этом случае он охватывает не только свойства нормативных актов, но и характер их реализации, особенности правового сознания субъектов права (резидентов), эффективность работы правоохранительных органов по противодействию коррупции. Может быть, в данном случае следует говорить о правовом, а не юридическом климате, благоприятном для коррупции.

Использование узкого или широкого понятия коррупционного юридического климата зависит от целей исследования, его глубины и всесторонности.

Коррупционный юридический климат является **частью коррупционного климата** страны или региона. Последний, включает в себя все условия для развития коррупции в регионе: экономические, политические, социальные, культурные.

Коррупционный юридический климат страны или региона является **комплексной** характеристикой системы права. Так же как при описании природного климата здесь необходимо выделять **основные составляющие**, образующие в системе тот или иной юридический климат.

1) Очевидно, в юридический климат страны (региона) в узком смысле слова должны входить общие характеристики норм права и нормативно-правовых актов, относящиеся к **юридической технике, системе** нормативных правовых предписаний. Исследования в этой области представлены в публикациях на страницах сайта ИНДЕМ (3). Во многих исследованиях указывается, что коррупции способствует не ясность (4), противоречивость норм права (5), установление высоких требований к субъектам права, которые вынуждены выкупать возможность не исполнять эти требования. Отмечается, что коррупционный эффект может иметь не кодифицированность актов, затрудняющая поиск нужной нормы. Усложняет пользование законодательством широкое употребление в нем статей со ссылочным и бланкетным способом изложения норм права. Разработчики программы противодействия коррупции в России Национального антикоррупционного комитета обращают внимание на коррупциогенность альтернативных и относительно определенных санкций в административном праве (6).

2) Коррупционный юридический климат страны (региона) создается **пробелами** в законодательстве, отсутствием определенных нормативных актов и отдельных норм, способных противодействовать коррупции. Это можно отнести к количественной характеристике юридического климата. Она поддается измерению. Можно подсчитать, сколько нормативных актов нужно принять, что бы создать нетерпимый для коррупции юридический климат.

3) О коррупционном юридическом климате следует судить по **содержанию норм** различных отраслей права (качественная характеристика).

Необходимо выработать **критерии оценки различной степени** благоприятности юридического климата для коррупции. В проекте федерального закона от 5 июня 2001 года «Основы антикоррупционной политики», внесенном группой депутатов, предлагается принять антикоррупционные стандарты для отдельных сфер правового регулирования, в форме гарантий, ограничений и запретов, обеспечивающих предупреждение и уменьшение воздействия коррупции на функционирование данных сфер (ст. 2). Эти стандарты могут служить эталоном идеально неблагоприятного для коррупции юридического климата.

По аналогии с социологическими оценками уровня коррумпированности и уровня восприятия коррупции в регионах необходимо ввести **индексы степени благоприятности** юридического климата для коррупции. Здесь возможно заимствование таких терминов как «наиболее благоприятный коррупционный юридический климат», «благоприятный», «неблагоприятный», «наиболее неблагоприятный» или «суровый» климат для коррупции, при котором коррупция может существовать только в незначительных размерах. Задачи нормотворчества заключаются в создании наиболее неблагоприятного, невыносимого для коррупции юридического климата.

Анализ коррупционного юридического климата в стране или регионе должен осуществляться в первую очередь высококласными юристами, способными оценить роль того или иного нормативного акта, отдельного положения закона для развития коррупции. Данная работа должна проводиться с использованием методик

сравнительного правоведения. Сравнению может подлежать законодательство разных стран с высоким и низким уровнем коррупции, нормативная база различных регионов России. Конечно, без поддержки социологов, способных проверить выводы юристов здесь не обойтись.

Проект федерального закона от 5 июня 2001 года «Основы антикоррупционной политики», предлагает проводить специальные антикоррупционные экспертизы отдельных правовых актов (ст. 2 и 21) и антикоррупционный мониторинг отдельных коррупциогенных факторов (ст. 2 и 22). Опыт анализа регионального законодательства с целью выявления ошибок и пробелов, создающих условия для коррупции имеется у исследователей Хабаровского российско-американского научно-учебного центра (7).

Необходимо заметить, что коррупционный юридический климат региона не является оценкой реального развития коррупции на данной территории. Он указывает только на благоприятные **возможности** для коррупции, которые могут реализоваться в коррупционное поведение с определенной долей вероятности. Измерение уровня коррупции в регионе производится социологами с помощью разработанных ими методик (8). Характеристики уровня коррупции и возможностей для нее в регионе конечно взаимосвязаны. На нормативную базу регионов с высоким показателем коррупции следует, прежде всего, обратить внимание юристов исследующих юридический коррупционный климат.

Развитие федеративных отношений приводит к тому, что **в каждом субъекте** Российской Федерации возникает собственная система права и свой **специфический** юридический климат, отличный от климата других регионов и климата всей страны, который определяется на основании анализа федерального законодательства. Хотя, безусловно, общефедеральный уровень коррупционности юридического климата оказывает определяющее воздействие на климат регионов. Последние не имеют возможности изменять уголовное, уголовно-процессуальное законодательство, вмешиваться в иные сферы, являющиеся предметом исключительного ведения Федерации (ст. 71 Конституции РФ). Ограничены их возможности в развитии законодательства, регулирующего сферу совместного ведения Федерации и субъектов Федерации (ст. 72 Конституции РФ).

Свой специфический коррупционный юридический климат может быть в различных сферах общественной жизни: в законодательстве, судебной и правоохранительной деятельности, бюджетных отношениях, при осуществлении государственных закупок, регистрации, лицензировании, сертификации товаров и услуг, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и т.д. Для оценки общего коррупционного юридического климата территории необходимо определиться со сферами наиболее предрасположенными к коррупции и имеющими большое значение для общества.

1. Качественная характеристика нормативно-правовой базы

При анализе содержания нормативно-правовой базы страны или региона, с целью определения степени благоприятности юридического климата для коррупции необходимо ответить на определенный круг вопросов.

1) Охватывают ли **запрещающие нормы** права данной страны (региона) все коррупционные акты поведения должностных лиц и государственных (муниципальных) служащих?

2) Приняты ли в данной стране (регионе) нормы, устанавливающие эффективную юридическую **ответственность** за совершение коррупционных деяний?

В частности, к безответственности должностных лиц перед обществом может приводить их иммунитет установленный в законе (9).

Очевидно, что коррупция не сводится только к взяточничеству. Круг деяний, которые относятся к коррупционным и за которые предусмотрена уголовная, административная и дисциплинарная ответственность может быть различным. В странах с развитой коррупцией он гораздо уже, чем в странах, где с коррупцией ведется непримиримая борьба.

Законодательство разных стран предусматривает более широкий или узкий круг субъектов, которые, в соответствии с законом, несут ответственность за совершение актов коррупции (10).

3) Позволяют ли нормы страны (региона) обществу и его представителям в специальных контрольных органах осуществлять всесторонний, глубокий и полный **контроль за работой** должностных лиц и служащих государственных (муниципальных) органов и организаций?

Обеспечению всестороннего контроля общества за государственным аппаратом в развитых странах мира способствует построение механизма государства на основе принципа разделения властей. Это позволяет осуществлять взаимоконтроль государственных (муниципальных) органов в интересах общества. Обычно, в первую очередь, обращают внимание на то, имеется ли эффективный контроль за исполнительными органами со стороны представительных органов, достаточно ли независимы от политического влияния контрольные органы, особенно, органы финансового контроля (счетные палаты).

4) В какой степени нормы права в данной стране (регионе) **ограничивают свободу усмотрения** для должностных лиц и служащих государственных (муниципальных) органов?

Аналізу следует подвергнуть как материальные нормы, закрепляющие полномочия должностных лиц и служащих, так и процессуальные нормы, устанавливающие порядок реализации властных полномочий.

Достаточно часто исследователи обращают внимание на то, что чем шире **свобода усмотрения должностного лица** при принятии решения, закрепленная в законодательстве, тем больше у него возможность для злоупотребления служебным положением (11).

Либеральная концепция исходит из идеи, что само расширение полномочий государственного аппарата неизбежно приводит к росту коррупции. Конечно, объем полномочий государственных органов, закрепляемый в нормативно-правовых актах, должен учитываться как фактор, расширяющий возможности для коррупции. В программах антикоррупционных действий особенно обращается внимание на закрепление в нормах права разного рода разрешительных систем (лицензирования, квотирования, аккредитации, сертификации). «Коррупция, - пишет Пинто-Душинский М., - представляет собой один из способов избежать государственных ограничений. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции» (12).

5) В дополнении к предыдущему пункту необходимо ставить вопрос о том, **насколько защищены граждане** и их объединения, особенно коммерческие, от произвола государственных (муниципальных) органов, их

должностных лиц и служащих? При их незащищенности, они неизбежно начнут с помощью подкупа искать себе покровительства у отдельных чиновников.

б) Приняты ли в стране (регионе) нормы, обеспечивающие недопущение проникновения в аппарат государства и органы местного самоуправления лиц с низкими моральными устоями? Сюда относятся нормы регулирующие процесс **выборов** представителей общества в органы власти, а так же нормы **служебного права**, регулирующие подбор, расстановку и продвижение служащих по карьерной лестнице. Нормы не должны допускать возможность подбора кадров по принципу личной преданности начальнику.

Как уже отмечалось, благоприятный коррупционный юридический климат является комплексной характеристикой нормативной базы страны или региона. При его оценке, коррупциогенные факторы необходимо брать не в отрыве друг от друга, а в системе. Сочетаясь определенным образом, они образуют новое качество.

Отдельные коррупциогенные факторы можно нейтрализовать какими-то мерами. Например, если должностное лицо наделено законодателем широкой свободой усмотрения, то следует предусмотреть усиление мер контроля за законностью и целесообразностью принятия решений, например, закрепив коллегиальность работы или право заинтересованных лиц на апелляцию принимаемых решений. Чем выше должность (больше должностных полномочий), тем более строгий контроль со стороны общества должен быть установлен за исполнением должностным лицом своих обязанностей.

Среди массы коррупциогенных факторов юридического характера, необходимо выделить системообразующие, являющиеся главным звеном, создающим благоприятный юридический климат для коррупции. Исследователи с разными мировоззренческими подходами, в качестве ключевых, выделяют различные черты позитивного права. Этангисты считают, что коррупция возникает, в первую очередь, в условиях, когда нормы права не обеспечивают создание сильного централизованного государственного аппарата с жесткой внутренней дисциплиной. Люди с демократическими взглядами указывают на то, что коррупция разрастается в условиях отсутствия контроля за аппаратом управления со стороны гражданского общества.

2. Определение круга норм (законодательных актов), которые влияют на состояние коррупции в стране (регионе)

Представители правоохранительных органов чаще всего связывают коррупцию с характером **уголовного и уголовно-процессуального** права, нормы которого создают определенные условия для выявления фактов коррупции и привлечения коррупционеров к ответственности (13). Необходимо добиться, что бы все формы коррупции были наказуемы в уголовном, административном или дисциплинарном порядке. Часто обращается внимание на то, выделяется ли орган, наделенный полномочиями выявлять факты коррупции и расследовать их в качестве самостоятельного, независимого от иных органов власти (14).

Затрудняет противодействие коррупции отсутствие норм, устанавливающих эффективную ответственность за деяния, обычно сопровождающие коррупционные действия: плохой учет деятельности государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц, сокрытие или искажение информации об их работе от общества, нарушение иных ограничений для государственных (муниципальных) служащих, предусмотренных законом. Обычно, для государственных (муниципальных) служащих устанавливаются такие ограничения, как запрет заниматься предпринимательской деятельностью, запрет представлять интересы третьих лиц в органах, где проходит служба, запрет получать подарки за осуществление своих служебных обязанностей и т.д.

Возможности профилактики коррупции связываются с характером административного права, законодательства о государственной (муниципальной) службе. Для создания неблагоприятного для коррупции юридического климата предлагается принятие этического кодекса государственного (муниципального) служащего, за нарушение которого служащий привлекается к дисциплинарной ответственности (15). Коррупционный климат создается отсутствием четкого урегулирования должностных полномочий государственных (муниципальных) служащих, наличием дублирования функций, не ясностью ответственности за те или иные действия и результаты труда.

Условия для коррупции создаются отсутствием норм, обеспечивающих общественный контроль за соблюдением государственным (муниципальным) служащим установленным в законе ограничений. Ведомственный контроль только усиливает личную зависимость подчиненных от своих руководителей. В литературе отмечается, что законодательство России не содержит тот набор антикоррупционных ограничений, который используется в развитых странах Запада (16).

Сторонники демократического развития России отмечают необходимость привлечения членов гражданского общества к противодействию коррупции и указывают на необходимость принятия законов, позволяющих гражданам и их не государственным объединениям участвовать в управлении государственными делами в соответствии со ст. 3 и 32 Конституции РФ. Они считают, что благоприятствует коррупции в России отсутствие закона о свободе информации, аналогичного закону США «Freedom of Information Act». Доказывается необходимость принятия нормативных актов о проведении общественных слушаний по **проектам бюджетов** и по оценке их исполнения, по принятию программ социально-экономического развития регионов. Нормы права должны обеспечивать «прозрачность» деятельности государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц по распределению бюджетных средств и их расходованию. Благоприятный коррупционный климат может создаваться не глубокой дифференцированностью бюджетной классификации, позволяющей должностным лицам свободно манипулировать бюджетными средствами в собственных интересах. Исследователи финансового права отмечают коррупциогенность создания разного рода внебюджетных фондов.

Резко расширяет возможности должностных лиц по своему усмотрению распоряжаться бюджетными средствами принятие не реальных (не исполнимых по доходам и расходам) законов о бюджете. В этой ситуации, исполнительные органы получают возможность принимать решение о том кого и в какой степени финансировать исходя из наличия реальных средств. Повышает благоприятность коррупционного климата отсутствие ответственности должностных лиц за не целевое использование бюджетных средств.

В программе Международного Центра по предотвращению коррупции при ООН (Center for International Crime Prevention) отмечается, что важнейшей целью правового регулирования является обеспечение прозрачности в распределении государственных заказов (Global Programmer against Corruption 1999 года).

Прозрачность принятия решений органами власти и должностными лицами связывается с правовым урегулированием процессов лоббирования интересов различных групп общества.

Важнейшую роль играет правовое обеспечение **независимости средств массовой информации** от государственных (муниципальных) органов и их руководства. При отсутствии правовых гарантий независимости, СМИ превращаются в органы приукрашивающие деятельность государственного аппарата, обеспечивающие его закрытость от общества.

Предоставление членам общества права искать и получать информацию часто не сопровождается обязанностью должностных лиц и служащих выдавать эту информацию, отсутствием юридической ответственности за посягательства на права граждан получать информацию о деятельности государственных (муниципальных) органов.

Не может быть ни какого серьезного противодействия коррупции со стороны гражданского общества в стране, где нормы права не обеспечивают **рыночной конкуренции между предпринимателями**. Монополизм в экономической сфере приводит к монополизации власти в руках узких властно-предпринимательских групп, отношения внутри которых строятся на коррупционной основе. Этот тезис хорошо иллюстрируется историей развития стран «третьего мира».

Устранение конкуренции и содействие монополизации в экономике обеспечивается нормами права, закрепляющими повсеместное вмешательство государственных (муниципальных) органов в хозяйственную жизнь, устанавливающими так называемые «административные барьеры». Наличие этих правовых барьеров сопровождается введением определенных правовых льгот, которые предоставляются отдельным лицам. В первую очередь к ним относятся льготы, предусмотренные нормами налогового, хозяйственного права. Само наличие «административных барьеров» и льгот является плодородным полем для получения незаконных доходов должностными лицами и служащими.

Благоприятность юридического климата для коррупции определяется уровнем правовой защиты частной собственности. Незащищенность частного собственника заставляет его искать эту защиту у конкретного чиновника (17).

В России еще не полностью осознается значение организации властных органов на основе принципа «разделения властей», позволяющего установить взаимоконтроль различных органов власти. Традиционно, исходя из вождистского мировоззрения, систему контроля за органами власти пытаются построить на основе сильной власти главы государства (18). При этом не учитывается, что сам глава государства и опекаемые им структуры становятся бесконтрольными, что является благоприятным климатом для коррупции, а, кроме того, создает почву для отказа от демократических ценностей.

В демократических странах антикоррупционное значение имеет закрепленная в нормах государственного права, политическая ответственность исполнительных органов перед представительным органом, избранным народом. Представительный орган наделяется правом осуществления контроля за деятельностью исполнительных органов, в частности, правом осуществления парламентских расследований, осуществляемых специально созданными для этого комиссиями с широкими полномочиями. Программа Национального антикоррупционного комитета России ставит задачу усиления контроля парламента за исполнительными органами на первое место (19).

Важнейшим считается вопрос о том, как в праве закрепляется распределение нормотворческих функций. Коррупционный климат создается нормами, допускающими широкое правотворчество органов исполнительной власти. Хотя, в ряде развитых стран, стараются нейтрализовать отрицательный эффект от нормотворчества исполнительных органов закреплением жесткого парламентского контроля над ними и возможностью отменить принятое ими решение.

Благоприятный юридический климат для коррупции обеспечивается отсутствием правовых гарантий независимости суда. Одновременно, для противодействия коррупции в судебной системе, законодательство о статусе судей и судебной системе должно предусматривать эффективные меры, позволяющие выявлять коррупционеров в судебных органах и привлекать их к юридической ответственности.

Практика показывает, что благоприятный юридический климат для коррупции создается законодательным закреплением соединения судебных и административных функций в руках одного органа или должностного лица, отказ от принципа недопустимости быть судьей в собственном деле. Примером этого является предоставление административным органам права принятия решений о наложении административных взысканий по фактам выявленных ими правонарушений.

Степень благоприятности юридического климата той или иной страны так же должна определяться тем, подписала ли она международные соглашения по противодействию коррупции: о выдаче преступников (20), о помощи при проведении уголовно-процессуального расследования, об информационном обмене, о совместных оперативных мероприятиях. В частности, на данный момент, при оценке характера коррупционного юридического климата страны следует учесть включение в ее нормативную базу требований Уголовно-правовой Конвенции о коррупции 1998 года (Criminal Law Convention on Corruption) (иногда переводится как Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию) и Конвенции по борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих отношениях 1997 года (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions).

Проект Федерального закона от 5 июня 2001 года «Основы антикоррупционной политики», предлагает в каждом регионе России принимать антикоррупционные программы в форме нормативно-правовых актов.

3. Значение определения степени благоприятности коррупционного юридического климата

Состояние коррупционного юридического климата в стране или регионе является важнейшей их характеристикой. На основании его оценки могут строиться **планы и программы противодействия коррупции**, особенно, те их разделы, которые касаются совершенствования нормативной базы. Характер коррупционного юридического климата должен учитываться представительными органами власти при выработке планов нормотворческой работы.

Сегодня стали говорить о лечении стран и регионов от коррупции. Без предварительного определения диагноза болезни это лечение не может быть эффективным.

Стремление создать неблагоприятный юридический климат для коррупции необходимо согласовывать с иными целями: с обязанностью не посягать на права человека, не подрывать основы демократического устройства общества. Развитие нормативной базы часто упирается в недостаток материально-технических и финансовых ресурсов необходимых для реализации норм права в жизнь. Исходя из этого, необходимо свыкнуться с мыслью, что иногда, невозможно создать в стране или регионе желаемый неблагоприятный юридический климат для коррупции. Право, как известно, не может опережать развитие общества. Если общество не может создать достаточных социально-экономических, политических и духовных гарантий для реализации норм законов, то последние превращаются в пустые декларации, в «мертвые» нормы.

Благоприятный коррупционный юридический климат в стране или регионе, безусловно, отрицательно влияет на инвестиционную привлекательность региона, является показателем неудовлетворительной работы органов власти, указывает на не развитость демократических институтов общества, слабую организованность гражданского общества или отсутствие такового. Такой климат не совместим с характеристикой государства как правового. Органы власти, не способные создать неблагоприятный для коррупции юридический климат, отказывающиеся принимать антикоррупционные нормативные акты и программы, можно обоснованно обвинять в поддержке коррупции.

Как отдельная личность имеет набор ценностей, которые позволяют говорить о ее нравственных качествах и способности совершить противоправные поступки, так каждая страна имеет свое законодательство, которое показывает, что можно ожидать от руководства этой страны или от ее народа.

Анализ степени благоприятности для коррупции юридического климата регионов России, выведение индекса благоприятности климата для каждого региона может стать существенным стимулом для развития нормотворческого процесса в регионах с высокой степенью благоприятствования их юридического климата для коррупции. Конечно, при этом усилится правовое лицемерие. Органы власти в регионах будут принимать акты, которые они не намерены исполнять. Возрастет уровень юридической казуистики, нацеленной на то, чтобы ослабить антикоррупционный эффект принимаемых нормативных актов. Вместе с тем, принятые антикоррупционные акты, закрепляющие, на первых порах, какие-то недостижимые идеалы, можно будет постепенно вводить в действие, по мере появления условий для их реализации.

Реализовать идею оценки степени благоприятности юридического климата для коррупции во всех регионах России могли бы общественные организации. Например, известный в России Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» имеет большой опыт работы в сфере противодействия коррупции. У него хорошо налажены контакты с некоммерческими общественными объединениями, работающими по всей стране. Он активно привлекает к своей деятельности юристов-исследователей, работающих в вузах разных субъектов Федерации.

Роль коррупционного юридического климата в регионе не следует переоценивать, так как право не единственный фактор, определяющий реальное состояние коррупции на какой-то территории. Должностные лица и служащие могут не использовать благоприятные юридические условия для коррупции. Их поведение основано не только на нормах права, но и на привычках, нормах этики. Многое зависит от сложившейся правоприменительной практики в регионе. Очевидно, что низкий уровень режима законности в стране делает бессильными самые совершенные законы. Кроме того, надо иметь в виду разную устойчивость коррупции к юридическому воздействию на нее в различных странах и даже регионах одной страны. В одних странах для уменьшения коррупции достаточно принятия этического кодекса государственного (муниципального) служащего. В других, уровень коррупции не снижается даже при введении жестких репрессивных мер уголовного характера.

В любом случае, выработка методики анализа коррупционного юридического климата и попытка оценки его в России и отдельных ее регионах будет полезна для изучения причин и условий коррупции и выработки антикоррупционных мер.

Литература:

1. Шийко В.Г. Финансовые правонарушения в инвестиционной сфере // Финансы. 2001. № 10. С. 16.
2. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 126, 129.
3. Головщинский К.И. Коррупциогенность правовых норм / Под ред. Г.А. Сатарова и М.А. Краснова. М., 2001 // www.indem.ru
4. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М. Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. С. 26-27.
5. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-123.
6. Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.
7. Поличка Н.П. Теоретико-правовые основы коррупции в региональном законодательстве // Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 1999. С. 157-158.
8. Панфилова Е.А. Измерение коррупции // Гражданское общество против коррупции в России. СПб.: Норма, 2002. С. 28-45.
9. Криминология. Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М.: Юрист, 1999. С. 379.
10. Котухов М.П. Региональный закон «о борьбе с коррупцией»: de lege ferenda // Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции. Хабаровск: РИЦ ХГФЭП, 1999. С. 200-202.
11. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.
12. Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.
13. Корж В.П. Проблемы выявления и расследования коррумпированных связей в организованном преступном сообществе // Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией. Вып. 1. Екатеринбург. 2000. С. 101.
14. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4. С. 105.
15. Волженкин Б.В. Коррупция. СПб., 1998. С. 17-18.

16. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело, 1999. С. 315.
17. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 9.
18. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 150-151.
19. Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.
20. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 7.

2. Усиление публичных начал в праве как выражение интересов обособленных управленческих групп

// Публично- и частноправовое регулирование в России: теоретические и практические проблемы: Материалы Всероссийской научной конференции. Барнаул: Изд-во Алтайского университета, 2003. С. 43-45.

С. 43

Право является выразителем интересов разных групп общества. Историю человечества можно представить как историю противоборства частных собственников, которые поддерживают доминирование частного начала в праве, и обособленных от общества управленческих групп, которые выступают за господство публично-правового начала. Эти наклонности имеют достаточно простое объяснение. 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. Управленцы, составляющие государственный аппарат, наоборот, только тогда могут занять высокое социальное положение в обществе, когда расширят свои права путем превалирования публично-правового регулирования общественных отношений над частно-правовыми. При этом надо иметь в виду, что управленцы не могут проводить политику расширения своих прав от собственного имени. Они делают это под прикрытием защиты общества в целом.

Противоборство этих двух интересов не трудно разглядеть в развитии отечественного права на современном этапе. Частные собственники заинтересованы в усилении неприкосновенности их прав собственности, в развитии свободы рынка, в вовлечении в его оборот земли. Сохранение власти управленцев, составляющих аппарат государственных и муниципальных органов, связывается с государственным регулированием экономической жизни, развитием административного права: разрешительный порядок участия в предпринимательской деятельности, лицензирование, квотирование, сертифицирование товаров и услуг, жесткий административный контроль, подменяющий рыночную конкуренцию. 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.

Интересы двух указанных групп общества проявляются не только в развитии права, непосредственно регулирующего имущественные отношения. Правовое обеспечение свободы информации позволяет частным собственникам ставить средства информации в экономическую зависимость и распространять через них выгодную им идеологию, в том числе, осуществлять критику управленцев, посягающих на их права. Управленцы, под разными предлогами, стремятся сохранить административный контроль над средствами

С. 44

массовой информации. Частные собственники заинтересованы в надежном обеспечении личных прав. Управленцы выступают за их ограничение. Частные собственники в состоянии защитить свои права с помощью средств частного расследования правонарушений, частного обвинения и независимого суда. Управленцы выступают за монополию на расследование уголовных дел специальными государственными органами и стараются сделать суд зависимым от исполнительной власти.

Древневосточные государства и советский строй, с их почти полным вытеснением частного начала в праве, таким образом, являются торжеством власти управленцев, бюрократии, возглавляемой главой государства. Западная цивилизация,

начиная с Древней Греции и Древнего Рима с их максимальным развитием частного права, знаменует доминирование частных собственников.

Конечно, на различных исторических этапах возможен компромисс между этими двумя доминирующими в обществе группами. Например, на современном этапе в России, на основе дружеских и семейных связей сложились властно предпринимательские группы. Им выгодны административные барьеры, которые создает действующее право. Управленцы, входящие в эти группы, создают привилегии для «своих» предпринимателей, позволяя им получать сверхприбыли. В свою очередь, предприниматели поддерживают «своих» политиков на выборах.

Управленцам, выступающим от имени всего общества легче доказать населению страны необходимость доминирования публично-правовых начал в праве. Но проблема заключается в том, что при неразвитом гражданском обществе, управленцы только прикрываются идеей реализации общего интереса. На самом деле под этим прикрытием, через публичное право они реализуют свои личные и групповые интересы. Публичное начинает отождествляться не с общественным, а с бюрократическим началом и означает отчуждение общества от решения своих проблем.

Одновременно, в странах, где обособленные от общества управленцы приобретают господство над умами большинства населения не находит поддержки идея о том, что честная рыночная конкуренция частных собственников, обеспеченная развитием частного права, поддерживает в обществе дух инициативы, ведет к расцвету экономики, росту благосостояния всего населения, распространению демократических порядков и, в конечном итоге, к ускоренному прогрессу всего общества.

Безусловно, положительный эффект для общества имеет какая-то пропорция в развитии частного и публичного начал в праве. Сегодня в России любят указывать на тенденцию усиления публичных начал в праве стран Запада. При этом стараются не замечать, что публицизация праве не приводит к господству бюрократии в обществе только при условии развитости гражданского общества, которое имеет инструменты контроля за публичными

С. 45

должностными лицами и не позволяет им злоупотреблять своими постоянно расширяющимися полномочиями. В современной России еще не возникло сильного гражданского общества. Поэтому усиление публичных начал неизбежно приводит к возврату элементов командно-административной системы. Не пройдя цикл либерализации отношений, Россия не станет цивилизованной страной. Сегодня, публичное право должно быть направлено на защиту частных интересов большинства граждан, а не избранных предпринимателей и представителей крупного бизнеса.

3. ТАКТИКА БЮРОКРАТИИ И ТОЛЕРАНТНОСТЬ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ

Тезисы выступления на Международной конференции в г. Перми. 2002 год

Первые годы 21 века в России будут определяться историками, как начало контрреформ, как попытка возврата к азиатскому типу государства, где доминирующим классом являются не собственники общественных благ, а носители власти. Государственная бюрократия консолидируется и начинает осуществлять согласованную политику, направленную на укрепление своей власти. Под контроль государства возвращаются основные каналы информационного воздействия на массу населения. Усиливается скрытая цензура. Не смотря на конституционный запрет (ст. 13 Конституции РФ 1993 года) вырабатывается единая государственная идеология, которую аппарат, государства через имеющиеся в его руках средства, распространяет в обществе. В рамках этой политики поддерживаются общественные течения, направления общественной мысли, которые могут быть, хотя бы отчасти, полезны усиливающейся бюрократии. История дает богатый опыт реализации такой тактики. Можно вспомнить политику большевистской партократии по отношению к колеблющейся интеллигенции после революции 1917 года. Достаточно избитым, но хорошо действующим приемом бюрократии является объединение вокруг себя народа под патриотическими лозунгами. В.И. Ленин в то время писал: «Мы должны те элементы из колеблющихся, которых зверства империализма толкают к нам, использовать. И мы это сделаем. Вы прекрасно знаете, что в войне нельзя пренебрегать ни какой помощью, даже косвенной. ...Чем более остра война, тем больше мы должны приобрести влияние на колеблющиеся элементы, которые приходят к нам» (1).

В свое время большевистская партократия умело использовала идеи примирения. В условиях, создавшихся в 1918 году, когда власть большевиков «висела на волоске» В.И. Ленин призывает партократию постараться найти союз с частью интеллигенции. Он пишет: «Когда они (интеллигенция) говорят, что хотят быть нейтральными и быть с нами в добрососедских отношениях, мы отвечаем: этого только нам и надо» (2). При этом он прямо говорит партократии, что соглашение с интеллигенцией — это «старый хлам и больше ничего». Как хороший шахматист, В.И. Ленин готов сдать несколько фигур, оставив за собой общее преимущество. Он пишет, что готов на соглашение с мелкобуржуазной интеллигенцией, но оставит за собой государственную власть (3).

Бюрократия старается извлечь собственную пользу и из лозунга толерантности. Она забывает про него, когда речь идет о войне в Чечне. Она раздувает имперские настроения в обществе с помощью конфликта в Грузии. Она не предпринимает достаточных мер против реваншистских и националистических организаций. Они нужны ей для борьбы с оппозицией, в том числе, для преследование свободно мыслящих журналистов. Но бюрократия хотела бы иметь толерантное отношение к себе со стороны интеллигенции, которая необходима ей как средство для реализации собственных целей. Толерантное отношение интеллигенции к властным структурам нужно правящим группам для ослабления оппозиции, для устранения разделения властей, ликвидации федерализма и местного самоуправления, для возвращения к высоко централизованному унитарному государству.

Вспоминается одна из партийных директив, данная на Двенадцатой Всероссийской конференции РКП(б) 1922 года «Об антисоветских партиях и течениях»: «Партия должна делать все, что от нее зависит для того, чтобы помочь кристаллизации тех течений и групп, которые обнаруживают действительное желание помочь рабоче-крестьянскому государству. Начиная от столицы и кончая уездным городом, партия должна терпеливо, систематически и настойчиво проводить именно

эту линию для того, чтобы облегчить указанным элементам переход к сотрудничеству с Советской властью» (4).

Все это не означает принижения роль толерантности в общественной жизни. Но она не должна превращаться в прислужничество правящим группам, в собачью преданность. В.И. Ленин замечателен своими откровениями. Он прямо характеризовал часть интеллигенции как «лакеев капитализма» (5) и требовал от партократии заставить служить интеллигенцию новым хозяевам (6).

История советской интеллигенции показывает, что бюрократия может успешно использовать одну группу интеллигенции, стремящуюся доказать свою преданность «хозяину», против другой группы интеллигенции, пытающейся отстаивать идеалы свободы. Сменевеховцы были представителями этатистской, патерналистической идеологии. Опору для развития России они видели в государственной бюрократии, а не в развитии гражданского общества. Они сами согласились стать винтиком в бездушной и жестокой государственной машине и были уничтожены, как только стали бесполезны для нее. Чтобы это не повторилось, современной интеллигенции надо не путать государственную бюрократию и ее интересы с российским обществом.

Чрезмерная толерантность к правящей бюрократии может привести к тому, что с молчаливого согласия интеллигенции, постепенно будут сведены на нет конституционно провозглашенные свободы мысли, слова, печати, собраний, массовых мероприятий, объединения в партии, право выбирать органы власти.

Поскольку правящие сегодня группы не могут в своей политике не нарушать конституционные свободы, то интеллигенция, естественно, должна занять по отношению к ним оппозиционное положение.

1. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 224.

2. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 219.

3. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 220.

4. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1953. С. 672-673.

5. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 193, 197-198; Т. 37. С. 400, 411.

6. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 411.

4. Правовая составляющая антикоррупционных программ

// Вестник Тюменского государственного университета. 2003. № 3. С. 19-26.

УДК 343

С. 19

АННОТАЦИЯ. Коррупция стала представлять серьезную угрозу для общества во всем мире. Различные международные организации, правительства отдельных стран уже приняли антикоррупционные программы. В статье дается обзор предлагаемых в различных программах правовых мер противодействия коррупции и оценивается необходимость их для России.

The corruption represents a serious threat to the public. International organizations, governments of some countries have designed and adopted anti-corruption programmes. The author reviews the provisions of anti-corruption programmes relating to the legislation. The purpose of the article is to compare the different recommendations of programmes and to identify their value for Russia.

С 90-х годов XX века в мире большое внимание стали уделять коррупции и разработке мер по противодействию ей. Организация Объединенных Наций в 1999 году приняла «Всемирную антикоррупционную программу» (Global Programme against Corruption), которая была разработана Центром по предупреждению международной коррупции и Центральным институтом ООН по исследованию межрегиональной преступности и правосудия [1]. Свои рекомендации по борьбе с коррупцией принял Совет Европы (Программа действий по борьбе с коррупцией, принятая в 1996 году; Резолюция Комитета Министров 24 (97) о двадцати основополагающих принципах борьбы с коррупцией 1997 года; Первая и вторая объединенные программы Совета Европы и Европейской Комиссии по «Борьбе с коррупцией и организованной преступностью в странах с переходным типом экономики» 1998 года), Организация американских государств (Межамериканское соглашение против коррупции 1996 года) [2], Мировой Банк развития, Организация экономического сотрудничества и развития.

Антикоррупционные программы принимаются правительствами, как благополучных, в этом плане, государств Европы, так и государств, где коррупция становится угрозой для национальной безопасности страны.

В России антикоррупционная программа разработана фондом ИНДЕМ и принята Национальным антикоррупционным комитетом, не имеющим правительственного статуса [3]. Антикоррупционные программы принимаются в регионах и отдельных муниципальных образованиях. Например, в г. Ижевске была разработана «Муниципальная программа по предупреждению коррупции на 2002-2005 годы». Антикоррупционные мероприятия подчас планируются в рамках единых программ по борьбе с преступностью. Фонд ИНДЕМ, возглавляемый Г. Сатаровым, разработал проект основных направлений антикоррупционной политики. В 2001 году ряд депутатов предложили Государственной Думе принять Федеральный закон «Основы антикоррупционной политики» [4].

На основании антикоррупционных программ разрабатываются планы антикоррупционных действий. Например, такой план мероприятий по противодействию коррупции на 2002 год разработан и принят в Самарской области [5].

С. 20

Значительная часть мероприятий, предусматриваемых в программных документах, носит характер прямых предложений изменений в нормах права или может быть реализована только правовым путем. Для реализации других планируемых мероприятий нужна благоприятная правовая среда.

В данной работе предлагается обзор основных правовых предложений, имеющих в антикоррупционных программах и оценка необходимости их реализации в России.

Все изученные программы формулируют свою нетерпимость в отношении коррупции и предлагают не просто принимать меры противодействия ей, а бороться с ней (fight against corruption; combat corruption).

Все программы международного и общенационального масштаба отмечают, что проблемы коррупции могут решаться только при активном участии членов гражданского общества. Сам процесс противодействия коррупции заключается в демократизации общественной жизни, усилении прозрачности деятельности всех государственных органов. Для стран Западной Европы эта идея самоочевидна, связана с их традиционными гуманистическими ценностями. При разработке антикоррупционных программ в странах, не имеющих демократических традиций, приходится доказывать неспособность авторитарных режимов решать проблемы коррупции без ущерба для общества. В «Основных направлениях национальной антикоррупционной программы Грузии» отмечается: «Мнение о том, что будь-то бы авторитарные режимы более эффективно борются с коррупцией, является иллюзией: в силу своей скрытности они лучше маскируют факты коррупции, но непрозрачность и бесконтрольность такой власти сами по себе являются важнейшим фактором распространения коррупции» [6]. «Концепция борьбы с коррупцией на 1998-2005 годы» утвержденная указом Президента Украины в 1998 году гласит: «Стратегическим направлением предупреждения предпосылок коррупции и их нейтрализации является последовательная демократизация всех сфер общественной жизни, развитие гражданского сознания и активности в общем контексте построения демократического государства. Демократизация, открытость власти, прозрачность и понятность для населения государственных решений, деятельности управленческого аппарата, развитие гражданского общества – важнейшие рычаги преодоления коррупции» [7].

Как известно, демократические государства решают проблему коррупции с помощью разделения властей и вытекающего из него взаимоконтроля органов государства. Особенно важен политический контроль

представительных органов за исполнительной ветвью власти. Те или иные формы разделения властей давно укоренились в политических системах стран Запада. Для России проблема создания эффективной системы сдержек и противовесов является пока не решенной. Здесь исполнительная ветвь власти и структуры главы государства (главы региона, муниципального образования) в значительной степени не подконтрольны представительным органам и могут творить произвол. Поэтому Национальный антикоррупционный комитет в своей программе предложил усилить контрольные полномочия Федерального Собрания, принять имеющуюся во всех демократических странах практику создания в представительных органах следственных комитетов с широкими полномочиями, которые могли бы проводить расследование фактов коррупции, совершаемых любым высшим должностным лицом государства. Даже депутаты, внесшие в Государственную Думу законопроект «Основы антикоррупционной политики» (2001 год), которых нельзя однозначно отнести к демократическому крылу, предлагают принять закон «О парламентском расследовании» [8].

Все антикоррупционные программы уделяют много внимания совершенствованию финансового контроля. Национальный антикоррупционный комитет России,

С. 21

который возглавляется С. Степашиним, в своей программе указал на необходимость повышения роли Счетной палаты РФ в противодействии коррупции. Предлагается наделить ее правом проведения финансовых расследований и самостоятельного вынесения санкций (п. 1.6.15 Программы).

В поисках путей создания ответственного правительства Национальный антикоррупционный комитет России пришел в 2000 году к выводу о необходимости перехода от «командного» правительства к правительству, создаваемому партийным большинством Государственной Думы (п. 1.1. Программы антикоррупционной политики). Эта идея не бесспорна. Исследователи стран Запада отмечают, что активность парламентского большинства по контролю за правительством резко падает в парламентских республиках. Депутаты не настроены придавать огласке факты коррупции, совершаемые членами их партии.

Как показывает опыт постсоветских государств, главам государств (регионов) удается нейтрализовать контрольную активность представительных органов власти, сформированных на мажоритарной основе [9]. Беспартийные депутаты оказываются более управляемы. Исходя из этого, можно сделать вывод о предпочтительности пропорциональной системы выборов над мажоритарной. Эта мысль не вполне четко высказана в «Основных направлениях антикоррупционной политики России», разработанных фондом ИНДЕМ (п. 1.1.1).

С реализацией принципа разделения властей связан вопрос о самостоятельности правоохранительных органов расследующих факты коррупции. Автор данной статьи считает, что контрольно-надзорные органы должны быть выделены в самостоятельную ветвь власти [10]. Эта мысль не в столь открытой форме поддерживается во многих антикоррупционных программах. В частности, Резолюция 24 (97) Комитета Министров Совета Европы о двадцати руководящих принципах для борьбы против коррупции 1997 года рекомендует государствам обеспечить независимость и самостоятельность (independence and autonomy) органам, осуществляющим расследование фактов коррупции, оградить их от незаконного вмешательства со стороны иных органов, предоставить им эффективные средства для сбора доказательств и защиты свидетелей (принцип 3). Известно, что в России правоохранительные органы не имеют такого статуса и поэтому могут противодействовать только так называемой «низовой» коррупции. К сожалению, отечественные антикоррупционные программы не обращают должного внимания на независимость органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции за аппаратом государства и расследующих факты коррупции. Национальный антикоррупционный комитет в своей программе лишь поддержал идею восстановления судебного следствия (п. 1.7.1 Программы) [11].

Очевидно, что в странах, где гражданское общество находится еще только на стадии становления, антикоррупционные программы должны содержать пункты, направленные на демократизацию политического режима, предоставление средствам массовой информации подлинной независимости от органов государственной (муниципальной) власти и поддержания общественных объединений, нацеленных на антикоррупционную деятельность. В развитых демократических странах сильная оппозиция осуществляет общественный контроль за правящей партией и ее представителями в органах государства. Программа Национального антикоррупционного комитета России содержит пункт, в котором доказывается, что борьба с коррупцией должна начинаться «снизу» (п. 5.3.2. Программы). Предлагается «активно привлекать институты гражданского общества к деятельности по противодействию коррупции, обеспечению прозрачности, открытости и честности в государственном управлении» (п. 5.1. Программы). Общие фразы должны подкрепляться конкретными предложениями правового характера. В России необходимо

С. 22

принять закон о доступе граждан к информации, касающейся деятельности государственных (муниципальных) органов. Проект такого закона внесен в Государственную Думу. Нужны поправки в нормативные акты, регулирующие процесс правотворчества и процесс принятия важнейших

административных решений, которые позволяли бы населению непосредственно участвовать в правотворчестве (референдум, обсуждение проектов нормативных актов, проведение открытых слушаний по отдельным вопросам), а представителям общественных организаций высказывать свои предложения, наблюдать за процессом принятия решений. Отечественные антикоррупционные программы предлагают принять закон о лоббировании, который позволил бы обеспечить прозрачность отстаивания групповых интересов в законодательных органах.

Отечественные программы предлагают законодательно урегулировать проведение независимых экспертиз проектов нормативных актов. В том числе предлагается проводить экспертизы нормативных актов на предмет их коррупциогенности.

В проекте Федерального закона «Основы антикоррупционной политики» от 5 июня 2001 года явно просматривается, что его разработчики не относятся к демократическому политическому крылу. Роль общественных организаций и граждан в антикоррупционной политике здесь принижена (ст.7-13). Нет требования вынесения антикоррупционных программ на всенародное обсуждение и проведение по ним обязательных общественных слушаний. Цели и задачи антикоррупционной политики не согласованы с целями демократии, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, развития честной рыночной конкуренции (ст. 3). Среди принципов антикоррупционной политики отсутствует принцип демократизма и широкого участия институтов гражданского общества в разработке и реализации антикоррупционных мероприятий (ст. 4). Между тем, например, в Грузии Президент создал Антикоррупционный политический координационный совет, который наполовину состоит из представителей негосударственных организаций и средств массовой информации. Этот Совет консультирует Президента по антикоррупционным вопросам, осуществляет контроль за исполнением антикоррупционной программы правительственными агентствами, поддерживает гражданские инициативы по противодействию коррупции [12]. «Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией –2000» была вынесена правительством на всенародное обсуждение [13].

Проект Федерального закона «Основы антикоррупционной политики», внесенный в Государственную Думу 5 июня 2001 года предлагает обращать особое внимание на общественный и государственный контроль за принятием решений избирательными комиссиями в ходе избирательных кампаний, в бюджетном процессе, при приватизации имущества, распределении государственных (муниципальных) заказов, регистрации и лицензировании, сертификации товаров и услуг, распределении международной финансовой и гуманитарной помощи (ст. 5 Проекта). Задача обеспечить прозрачность распределения государственных и муниципальных заказов ставится в качестве первоочередной во «Всемирной программе борьбы с коррупцией»[14]. Наиболее полно участие общественности реализуется в деятельности избирательных комиссий. Следует переносить накопленный опыт в сферу принятия иных решений, осуществляемых представительными и административными органами.

Агентство по международному сотрудничеству США, активно участвующее в разработке антикоррупционных программ в различных странах мира, предлагает вводить обязательный внешний аудит хозяйственной и финансовой деятельности государственных и муниципальных органов и организаций. Это предложение поддерживается

С. 23

в Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы (принцип 11). Успешно эта задача уже осуществляется в Венгрии [15].

«Основные направления антикоррупционной политики», разработанные фондом ИНДЕМ носят явно либеральный характер. В них предлагается сужать сферу применения государственными и муниципальными органами разрешительного принципа (п.1.3.2). Такие же предложения по дерегулированию экономических отношений со стороны государства содержатся в «Руководстве по борьбе с коррупцией», выпущенном Агентством Соединенных Штатов по международному развитию [16]. Идея уменьшения количества административных барьеров на пути бизнеса была поддержана российским Президентом в его послании к Федеральному Собранию на 2002 год.

В развитых странах мира, одним из активных субъектов, выявляющих коррупцию во всех структурах власти, являются независимые средства массовой информации. В названном выше «Руководстве по борьбе с коррупцией» в качестве важнейшей стратегии борьбы с коррупцией называется обеспечение свободы средств массовой информации и возможности получать ими информацию. Реализация этой задачи связывается с принятием законов о свободе передачи информации, позволяющих осуществлять журналистские расследования, законов запрещающих всякую цензуру и обеспечивающих финансовую независимость средств массовой информации от правительства.

Существующее в России законодательство о средствах массовой информации пытается решать названные задачи, но пока не достигает поставленных целей. Программа Национального антикоррупционного комитета вместо того, чтобы предлагать меры, направленные на обеспечение независимости государственных средств массовой информации от различных ветвей власти, предлагает отказаться от исключительного контроля за ними исполнительной ветви власти и ввести паритетный контроль всех ветвей власти (п. 5.6.1. Программы). Российские антикоррупционные

программы не содержат ясных рекомендаций, направленных на обеспечение свободы негосударственных средств массовой информации.

Все предлагаемые антикоррупционные программы содержат требования по развитию служебного права. Целью этих предложений является обеспечение подотчетности (accountability) и прозрачности (transparency) деятельности государственных (муниципальных) органов, организация службы на основе закона. В странах с не развитыми демократическими традициями предстоит осуществить переход от службы конкретным лицам (начальникам) к службе на благо общества. Опыт стран Запада ясно указывает на средства решения этой задачи. Подбор кадров на государственную (муниципальную) службу должен осуществляться специальными кадровыми агентствами на основе открытого конкурса, включающего сдачу экзаменов на знание права. Проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики» предлагает установить ограничения на внеконкурсное замещение должностей на государственной и муниципальной службе (ст. 26 Проекта). В Республике Казахстан это требование уже реализовано.

Все антикоррупционные программы предполагают принятие мер по обеспечению контроля за доходами публичных должностных лиц и иных служащих государственных (муниципальных) органов власти. В Грузии, в рамках антикоррупционной политики, уже введено декларирование доходов родственников высших должностных лиц. «Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией –2000» предлагает вводить декларирование получаемых служащими

С. 24

подарков (п. 1.2 раздела «Борьба с возможными причинами коррупции»). Следовало бы требовать составление таких деклараций сразу после получения подарка с тем, чтобы легче было проверять, не приводит ли получение подарка к конфликту интересов.

Программы не всегда ясно выражают мысль о том, что все ограничения для должностных лиц и иных служащих должны подкрепляться конкретными санкциями за их нарушение. Желательно, чтобы эти санкции были административного, а не дисциплинарного порядка. Это означает, что расследование фактов правонарушений должны осуществлять специальные правоохранительные органы, а выносить наказания должен суд или какой-то квазисудебный орган, но не сам руководитель учреждения. В связи с этим, актуальным является предложение Национального антикоррупционного комитета России о создании у нас административных судов (п. 1.7.2. Программы).

Противодействие коррупции натывается на круговую поруку, которая имеет место в органах власти. Устранить ее поможет уже названный конкурсный подбор кадров, осуществляемый помимо руководителей подразделений. Межамериканское соглашение против коррупции 1996 года предлагает подписавшим его странам установить нормы, требующие от публичных должностных лиц сообщать соответствующим компетентным органам об известных им фактах коррупции, а так же обеспечить защиту их от преследования (ст. 3 Соглашения).

Все антикоррупционные программы предлагают совершенствовать процедуры административной деятельности. Они должны минимализировать свободу усмотрения должностных лиц, сделать их работу более понятной и прозрачной для населения. В связи с этим, Национальный антикоррупционный комитет России предлагает устранить альтернативные и относительно-определенные санкции, налагаемые административными органами (п. 1.4.9. Программы). В этой же Программе содержится более радикальное предложение запретить вообще наложение мер административной ответственности контролирующими инстанциями (п. 4.3). Споры о праве должен разрешать только суд.

На сокращение административного усмотрения направлено требование «Основных направлений антикоррупционной политики России» фонда ИНДЕМ минимализировать в законах количество отсылочных и бланкетных норм, питающих административное нормотворчество (п. 1.3.5).

В «Руководстве по борьбе с коррупцией» Агентства по международному сотрудничеству США предлагается упрощать административные процедуры, в которых участвуют граждане, устанавливать ясные требования, предъявляемые к ним, сокращать непосредственные контакты граждан с должностными лицами, разрешающими их дела. В отечественных антикоррупционных программах эти положения конкретизированы требованием введения «позитивного административного молчания». Оно означает, что при отсутствии отказа, произведенного административным органом в определенные сроки, заявление гражданина в данный орган считается решенным положительно. В некоторых областях административной деятельности уже введен порядок, при котором граждане решают свои проблемы путем обращения к одному должностному лицу («в одно окно»), который сам собирает необходимую для разрешения дела информацию в различных государственных учреждениях и на ее основании выносит окончательное решение.

Все антикоррупционные программы делают ставку на принятие кодексов поведения (этики) для государственных (муниципальных) служащих. Организация Объединенных Наций в 1996 году разработала проект «Международного кодекса поведения государственных чиновников». Группа государств против коррупции (GRECO), в своей программе, указывает, что желательно принимать не абстрактные, а детально проработанные кодексы поведения служащих с тем, что бы последние с. 25

могли четко представлять свое поведение в том или ином случае, а при сомнении обратиться к компетентным органам по этике [17]. «Глобальная программа против коррупции», принятая ООН, рекомендует перечислять в кодексе поведения служащего ясные санкции за нарушение установленных в нем правил и механизмы контроля за их соблюдением. В России следовало бы принять Кодекс о дисциплинарных правонарушениях, который предусматривал бы императивные наказания за наиболее распространенные коррупционные деяния, запрещенные в Законе «Об основах государственной службы РФ». Руководители, отказывающиеся применять дисциплинарные санкции к коррупционерам, должны сами наказываться. Названные кодексы должны быть приняты в виде закона, а не указа Президента РФ.

Многие антикоррупционные программы ограничиваются достаточно общими пожеланиями обеспечения независимости деятельности судей. Наибольшее внимание этому вопросу уделяет «Глобальная программа против коррупции» ООН. Она рекомендует вводить внутренние правила деятельности судебных органов,

которые предусматривали бы распределение дел между судьями по жребию, ротацию судей и судебных служащих, исключение личного контакта сторон с судьей до судебного заседания с тем, чтобы исключить возможность образования коррупционных связей. Предлагается введение открытых деклараций не только для самих судей, но и их родителей, супругов, детей и других близких родственников. Специальные инспектора должны осуществлять контроль за соблюдением судьями процессуального порядка рассмотрения дел и делопроизводства.

Составной частью антикоррупционных программ являются меры уголовно-правового характера. Они заключаются в предложениях криминализации коррупционных деяний. России предстоит в соответствии с подписанной ею «Уголовно-правовой конвенцией о коррупции», принятой Советом Европы (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) криминализировать подкупы, осуществляемые без предоставления благ материального характера. Большое количество стран мира уже присоединилось к принятой в 1997 году Организацией экономического сотрудничества и развития «Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих трансоотношениях» (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions). В соответствии с этой конвенцией, к уголовной или административной ответственности должны привлекаться компании, которые организуют подкуп публичных должностных лиц или халатно осуществляют внутренний контроль и допускают случаи, когда их работники для реализации интересов кампании подкупают должностных лиц. Преступление, в соответствии с данной Конвенцией, считается оконченным с момента предложения или обещания дать взятку. Представители Соединенных Штатов Америки предлагают другим странам заимствовать из их уголовного законодательства криминализацию подкупа партий (их руководителей) и кандидатов на выборные публичные должности [18].

Отечественные и зарубежные антикоррупционные программы предлагают ограничить иммунитет должностных лиц, совершающих коррупционные преступления.

Проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики» предлагает выделить составы уголовных преступлений, относящихся к коррупционным (ст. 14), ввести на уровне Федерации административный учет лиц, их совершивших и запретить принимать их на государственную и муниципальную службу (ст. 17). В ряде стран Запада такая мера уже действует (Канада, Венгрия). Думается,

С. 26

что в странах, где коррупция стала национальным бедствием, необходимо лишать в судебном порядке лиц, осужденных за коррупцию пассивного избирательного права на определенный срок.

В законодательстве стран Запада кампании, которые были привлечены к ответственности за подкуп публичных должностных лиц, лишаются права участвовать в конкурсах на получение государственных (муниципальных) заказов (Закон № 2656 /1998 года Греции).

Все антикоррупционные программы отмечают, что коррупционная преступность приобрела глобальные масштабы и необходимо принятие межгосударственных соглашений по оказанию взаимной правовой помощи при расследовании фактов коррупции и экстрадиции преступников.

Многие принятые в мире программы антикоррупционных действий слишком абстрактно формулируют задачи. Американский исследователь В.М. Рейсмен отмечает, что часто это приводит к созданию видимости принятия мер и направлено на сохранение коррупционных порядков [19].

Авторы проекта федерального закона «Основы антикоррупционной политики» в пояснительной записке к проекту справедливо отмечают, что коррупция обладает свойством самовоспроизводства. Вследствие этого, борьба с ней должна стать постоянной функцией государства и заботой всего общества. Статья 24 проекта закона предлагает принимать антикоррупционные программы на всех уровнях власти. При совершенствовании существующих и выработке новых антикоррупционных программ и планов действий необходимо учитывать международный опыт противодействия коррупции и недостатки уже принятых программ.

Литература:

1. Антикоррупционный набор инструментов // www.nobribes.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
2. www.law.vl.ru
3. Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56.
4. www.anti-corr.ru
5. Мероприятия по противодействию коррупции в Самарской области на 2002 год // www.stopcor.ru
6. www.nobribes.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
7. www.nobribes.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
8. www.anti-corr.ru
9. Таратута Л. Кучму подменили // Новая газета. 2002. № 64. С. 4.
10. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.
11. Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 60.
12. Georgia, USAID Partners Conference, Sofia, 2001 // www.usaid.gov
13. www.nobribes.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
14. Press Release SOC/CP/210 // www.unicri.it/toc.htm
15. Hungary, USAID Partners Conference, Sofia, 2001 // www.usaid.gov
16. USAID Handbook for Fighting Corruption» (октябрь 1998 года) // www.usaid.gov
17. Programme of action against corruption. Part IIIa // www.greco.coe.int/docs/pa3a.htm
18. Battling International Bribery: Review of National Implementing Legislation // www.state.gov
19. Рейсмен В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовый поход» и реформы. С.: Прогресс, 1988. С. 160, 245, 265.

5. Основные направления деятельности не коммерческих организаций по противодействию коррупции

// Предупреждение коррупции: что может общество. СПб.: Норма, 2003. С. 422-430.

С. 422

В странах, где отсутствуют демократические традиции, приходится доказывать, что основным звеном в антикоррупционной системе является не государственный аппарат, а гражданское общество с его институтами. Именно оно должно стать генератором антикоррупционной политики и подталкивать государственные органы к ее осуществлению.

В рамках этой антикоррупционной политики можно выделить несколько основных направлений деятельности не коммерческих общественных организаций.

Развитие самого гражданского общества

Проблема заключается в том, что в постсоветских странах само гражданское общество носит не развитый характер. Для того чтобы оно превратилось в значимый субъект антикоррупционной деятельности, ему предстоит принять меры к **саморазвитию**, к созданию для этого **благоприятных условий**. Таким образом, антикоррупционная деятельность неразрывно связана с процессом демократизации страны, с противостоянием авторитарным тенденциям, которые имеют место в государствах, ранее входивших в СССР.

Необходимо помнить, что основой для сильного гражданского общества является **частная собственность**, рыночная экономика с честной конкуренцией, **демократический политический режим**. В условиях, когда органы государственной власти в центре и на местах не прекращают принимать меры, подрывающие эти основы, препятствуют развитию самого гражданского общества и его институтов, антикоррупционная деятельность сливается с деятельностью оппозиции.

Ближайшими союзниками не коммерческих организаций в антикоррупционной деятельности являются **оппозиционные партии и организации** (как левого, так и правого толка). Необходимо помогать

С. 423

им в разработке своих **политических программ**, которые касаются антикоррупционных мероприятий. Организации антикоррупционной коалиции могли бы предлагать партиям готовые программы реформирования **правовой системы**, поставлять им информацию **о коррумпированности действующих политиков** и государственных чиновников, находящихся у власти. В связи с этим, нуждается в разработке и реализации программа «**Политические партии против коррупции**».

Антикоррупционная деятельность может найти поддержку среди предпринимателей, **не имеющих опеки в среде должностных лиц** органов власти. Этой опеки чаще всего лишаются представители **мелкого и среднего бизнеса**.

Вовлечение предпринимателей в антикоррупционную деятельность могло бы осуществляться в рамках программы «**Предпринимательские союзы против коррупции**».

В условиях, когда коррупция проникла во все сферы общественной жизни и стала привычной невозможно найти опору для антикоррупционной политики в каком-то одном субъекте гражданского общества и государства. Необходимо создавать правовые условия для поддержания определенного уровня противоречий в различных сферах общественной жизни: (а) в экономике через конкуренцию, (б) в государственном механизме через горизонтальное и вертикальное разделение властей, (в) в политической жизни общества через поддержание сильной оппозиции, (г) в духовной сфере через свободу средств массовой информации. Разрешение этих противоречий неизбежно будет подталкивать стороны к антикоррупционным действиям.

Развитие общественного сознания и информированности людей

В рамках общих антикоррупционных мер общественные не коммерческие организации должны направить свои усилия на **изменение общественной культуры, системы ценностей**. Включению населения в активную антикоррупционную деятельность мешают распространенные в России идеи патернализма и вождизма, отчуждения большинства населения от активного участия в решении общих проблем. На их основе возможно развитие авторитарных режимов, где коррупция носит скрытый характер. В современных условиях особенно важно **развешивать миф о меньшей коррумпированности центральной власти**, с которой население не входит в непосредственный контакт и которая имеет большие возможности для создания своего благоприятного имиджа.

С. 424

Важнейшим источником информации в мире становится Интернет. Россия является страной, где овладение английским языком, на котором в основном записана информация в Интернет-сетях, минимальна. Отсюда возникает большая и трудная задача русификации Интернет-ресурсов.

Имеющиеся ресурсы должны постоянно ориентироваться на потребителя. Массовым потребителем информации о коррупции и мерах по противодействию ей является студенчество. Но

студенты поглощены учебным процессом. Все, что не относится к нему – часто игнорируется. Стимулом для изучения какой-то проблемы для студента является (а) наличие учебного курса, где изучаются проблемы коррупции и стратегии ее преодоления, (б) наличие тем курсовых и дипломных работ, связанных с коррупцией. Сегодня в России такие стимулы не выработаны.

Потребности студенчества в антикоррупционной информации надо формировать с помощью целенаправленных действий. Некоммерческие общественные организации могли бы обратиться к вузам, наладить контакты с их руководством и преподавателями с тем, чтобы совместно разработать учебные программы, темы дипломных и курсовых работ по дисциплинам, связанным с изучением коррупции и средств противодействия ей. Такие учебные дисциплины могут преподаваться в рамках специализации и как факультативные. Очевидно, они должны войти в учебные планы при подготовке студентов по специальности «юриспруденция» «государственное и муниципальное управление» «налоги и налогообложение», «таможенное дело» и т.д. Проблемы коррупции могут изучаться в качестве отдельных тем или вопросов в иных учебных дисциплинах: уголовное, административное, служебное право у юристов, журналистское расследование на факультете журналистики. На коррупцию и меры противодействия ей можно взглянуть в историческом аспекте.

Необходимо принять **модельные программы** таких учебных дисциплин и разослать их в вузы страны для внедрения. На основании имеющихся учебных программ необходимо будет разработать учебные пособия. Желательно проведение конференций ученых и преподавателей, готовых подключиться к созданию таких программ и преподаванию соответствующих дисциплин. На интернет сайтах можно будет помещать лучшие дипломные и курсовые работы, а так же рефераты по данной теме.

При реализации этих задач интернет сайты, содержащие информацию о коррупции станут сайтами массового посещения и могут приобрести даже коммерческую привлекательность.

С. 425

Участие в правотворческой деятельности

Важнейшим направлением деятельности общественных не коммерческих организаций является **участие в правотворчестве**.

Население России привыкло к тому, что судьба страны решается в далекой столице. Необходимо разорвать эту порочную традицию и на местах активно включаться в обсуждение правовых проблем не только местного, но и федерального законодательства. Необходимо учиться продвигать антикоррупционные правовые предложения через депутатов представительных органов власти. Надо выработать **методику лоббирования** антикоррупционных проектов нормативных актов и распространять ее среди членов НКО.

Отечественные вузы выпускают уже достаточно высококвалифицированных юристов, которых следует привлекать со студенческой скамьи к участию в правотворческих процессах. Формами вовлечения в разработку антикоррупционных программ преподавателей и студентов вузов могут быть проведение научно-практических конференций, конкурсов студенческих работ, опубликование наиболее интересных работ и распространение сборников этих работ по библиотекам.

Следует подумать о правовых мерах, обеспечения **демократизации правотворчества**: развитии практики референдумов, опубликовании проектов нормативных актов и обсуждении их, организации общественных слушаний.

Основные направления антикоррупционной политики в сфере развития законодательства следует фиксировать в специальных **антикоррупционных программах**, разрабатываемых в рамках страны и региона. Такие программы уже разработаны ООН, другими международными организациями, отдельными странами. Гласный процесс разработки антикоррупционной программы позволит привлечь к проблеме коррупции общественное внимание.

Очевидно, что задача противодействия коррупции с помощью законодательных мер не сводится к совершенствованию уголовного и служебного права. Она охватывает развитие почти всей системы права.

Законодательство должно создать условия для вовлечения гражданского общества в противостояние коррупции. При этом мы выходим в первую очередь на проблемы конституционного права: (а) **демократизацию** политического режима с помощью правового обеспечения реализации закрепленных в Конституции РФ 1993 года прав граждан; (б) **усиления представительных органов власти** при ограничении полномочий главы государства, глав регионов и муниципальных образований; (в) **поддержки самостоятельного решения** вопросов

С.426

регионального и местного значения населением этих территорий и **ограничения тенденций к централизации власти и финансовых ресурсов**.

Как постоянно отмечают отечественные и международные эксперты, особое внимание надо уделить правовому обеспечению прозрачности деятельности государственных и муниципальных органов, ответственности их перед населением. Основные пути обеспечения этой прозрачности так же ясны. Во-первых, необходимо обеспечить доступ любого гражданина к документам, которыми располагают органы власти, и обеспечить гласность принимаемых властных решений. Во-вторых,

необходимо создать условия для формирования независимых от органов власти средств массовой информации.

Эти задачи решаются, прежде всего, посредством принятия законов о **гласности деятельности** государственных и муниципальных организаций и о **средствах массовой информации**. Через законы о **референдуме**, правотворческой деятельности, бюджетном процессе можно было бы создать правовые условия для реализации ст. 3, 32 Конституции РФ 1996 года, которые дают право населению участвовать в управлении государственными делами.

С позиции автора, важнейшим вопросом является **выделение контрольно-надзорных органов в особую ветвь власти**, независимую от тех, кого они должны контролировать.

Государственные (муниципальные) органы и их должностные лица, в условиях слабого развития гражданского общества, создают видимость доступа граждан к информации. Свобода искать, получать, распространять информацию провозглашается в наиболее общем виде в форме права граждан и журналистов, но не подкрепляется обязанностями должностных лиц и иных государственных (муниципальных) служащих **вести учет своей деятельности и предоставлять информацию о ней** гражданам. На них не налагаются запреты препятствовать гражданам в получении нужной им информации. Не устанавливается **эффективной ответственности** должностных лиц и служащих за посягательства на права граждан получать информацию. Часто отсутствует эффективно действующий **механизм защиты прав граждан** на получение информации от государственных (муниципальных) органов.

Все это надо учитывать при разработке проектов нормативных актов об информации.

Очевидно, что общественные некоммерческие организации должны подключиться к выработке проектов нормативных актов о доступе граждан к информации, которые должны быть приняты на федеральном, региональном и местном уровне. Следует выработать модельный

С. 427

проект этого закона. Акцент в этом законе надо сделать не на праве граждан, а на обязанности должностных лиц собирать информацию и предоставлять ее гражданам.

На втором этапе действий, следует внести поправки в существующее **служебное законодательство**, в конкретные положения об органах власти и их подразделениях.

Для обеспечения действия названных регулятивных норм необходимо выработать предложения об ответственности должностных лиц за их нарушение (охранительные нормы). Это может быть уголовная, административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность.

Гласность деятельности государственных и муниципальных органов при принятии властных решений может быть обеспечена путем включения в их **коллегиальные органы представителей общественности** с правом совещательного голоса или в качестве **наблюдателей**. Такая система действует при образовании избирательных комиссий. Она может быть распространена на работу сессий представительных органов власти, работу конкурсных комиссий по распределению государственных (муниципальных) заказов и грантов, конкурсных комиссий по отбору лиц на занятие вакантных должностей категории «В» в аппарате государственных (муниципальных) органов, аттестационных комиссий.

Сегодня стало очевидным, что действующее законодательство о средствах массовой информации не обеспечивает их независимости от органов государственной и муниципальной власти. Обособленные от общества управленческие группы делают попытки сделать это законодательство еще более удобным для ограничения прав журналистов.

Демократической общественности необходимо выработать ясное представление о правовых и организационных мерах обеспечения независимости средств массовой информации от государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц. Это могут быть (а) меры по **ликвидации привилегий** (в первую очередь, финансовых) для государственных (муниципальных) средств массовой информации, (б) установления **ответственности для должностных лиц** за вмешательство в деятельность средств массовой информации.

Для исследователей ясно, что все указанные выше задачи можно будет решить только при правовой поддержке (а) развития частной собственности, (б) ограничения вмешательства государственных и муниципальных органов в сферу экономики, (в) развития мелкого и среднего бизнеса с одновременным ограничением тенденций к

С.428

монополизации в сфере экономики, (г) установления рыночной конкуренции. Необходимо подумать о создании препятствий на пути усиления властно-предпринимательских групп, которые доминируют во всех странах с глубокими бюрократическими традициями.

Необходимо поддержать идею Национального антикоррупционного комитета России о выработке законодательных **стандартов** антикоррупционного характера по каждой отрасли права. Это позволит через сравнение существующего законодательства любой страны, региона или муниципального образования с названными стандартами давать оценку степени благоприятности для коррупции юридического климата этой территории. На этой научной основе должны строиться программы противодействия коррупции.

Демократическая общественность уже сегодня приступила к разработке проектов **модельных законов** по отдельным вопросам (Например, создание проекта закона «Об уполномоченном по правам человека в регионе РФ»). Такие законы надо сопровождать комментариями, где обосновывается необходимость того или иного положения.

На очереди стоит принятие проекта модельного закона о свободе информации, о государственном (муниципальном) заказе, о правотворческой деятельности представительных органов.

Участие в избирательных кампаниях

Основной функцией общественных некоммерческих организаций является участие **в выборах** органов власти. В ходе избирательных кампаний необходимо стимулировать кандидатов на выборные должности брать на себя антикоррупционные **обязательства**. Положения из антикоррупционных программ могли бы стать частью предвыборных программ кандидатов в депутаты представительных органов власти и на должности глав региона, муниципальных образований. Это позволило бы в последующем требовать от победителей исполнения взятых на себя обязательств.

Участие в осуществлении социального контроля

Некоммерческие организации должны искать свое место в осуществлении общественного **контроля за деятельностью** государственных и муниципальных органов. В особенности такой контроль должен осуществляться за финансовой и хозяйственной деятельностью аппарата, подбором кадров на государственную и муниципальную службу.

С.429

К осуществлению такого контроля можно привлекать студентов вузов, которые, в ходе обучения пишут курсовые и дипломные работы о различных аспектах деятельности государственных и муниципальных органов.

Становление института уполномоченного по правам человека в России

В странах со слабым гражданским обществом становление института омбудсмана или уполномоченного по правам человека (далее Уполномоченный) происходит под контролем обособленных от общества управленческих элит, которые стараются, чтобы названный институт не мешал их всевластию, в том числе, не препятствовал использованию ими власти в своих личных и групповых целях.

Это проявляется в том, что Уполномоченного превращают в институт **подвластный** каким-то иным органам власти: представительному органу или главе государства (региона). Он действует при ком-то и по указанию кого-то. Его деятельность направляют в область контроля за соблюдением прав человека организациями, учреждениями, предприятиями. Его ориентируют на решение каких-то **социальных проблем** в помощь уже существующим органам власти. Защищать права и свободы человека от посягательства на них самих органов власти он не может, так как находится в зависимости от них. Таким образом, Уполномоченный выпадает из системы разделения властей и не может быть звеном в механизме реализации конституционных требований к органам власти уважать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), направлять на их реализацию всю свою деятельность (ст. 18 Конституции РФ).

Одновременно, Уполномоченного лишают властных полномочий. При решении выявленных им проблем он действует как проситель. Он не может провести глубокое расследование поступившей жалобы и выявить факт правонарушения, а значит пресечь его совершение.

Задачи, которые ставит перед институтом Уполномоченного «Глобальная программа противодействия коррупции» ООН, по **расследованию** Уполномоченным фактов плохого управления, **роста образования граждан** в области прав человека не решаются.

Задачи НКО в развитии института Уполномоченного достаточно ясны. Для слабого гражданского общества выгодно выделение независимой от иных государственных органов контрольно-надзорной ветви власти, в состав которой должен входить Уполномоченный по правам человека.

С.430

Независимость Уполномоченного может быть обеспечена **выборностью** его непосредственно населением на определенный срок. Естественно, она должна быть подкреплена правовыми и финансовыми гарантиями.

Уполномоченный народа по правам и свободам человека должен иметь **достаточно полномочий** для проведения расследования фактов нарушения этих прав должностными лицами любого уровня и обращения в суд с целью восстановления прав и привлечение виновных к ответственности.

Не стоит рассчитывать, что органы власти сами создадут институт Уполномоченного, который будет осуществлять контроль за их деятельностью по соблюдению конституции. Они не могут действовать в ущерб собственным интересам. Закон об Уполномоченном по правам человека должен приниматься на референдуме, как и иные законы, касающиеся полномочий органов власти. Ни кто не должен быть судьей в собственном деле.

6. Международное уголовное право и российское законодательство

// Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 61-70.

С. 61

Начиная с середины 90-х годов XX века, международная общественность все больше начинает осознавать опасность коррупции.

Комитет ООН по Контролю над наркотиками и предупреждению преступности подготовил «Глобальную программу против

С. 62

коррупции» (Global programme against corruption), составной частью которой являлся раздел «Антикоррупционный набор инструментов» (Anti-corruption Tool Kit) (1). В программе обращается внимание на то, что коррупция является серьезным препятствием для эффективного управления и экономического роста. Она подрывает национальную и международную стабильность. Из этого делается вывод о настоятельной необходимости развития международного и национального антикоррупционного законодательства.

В 1996 году в Каракасе было подписано «Межамериканское соглашение против коррупции» (Inter-American Convention against corruption) (2). Члены Организации американских государств выразили свое убеждение в том, что коррупция подрывает легитимность общественных институтов, наносит удар по моральным устоям общества, правосудию, всестороннему развитию народа, угрожает законным интересам участников коммерческой и финансовой деятельности, создает дисбаланс в экономике, помогает росту организованной преступности и торговле наркотиками.

В 1998 году была принята «Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы» (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) (3), в которой подчеркивалось, что коррупция угрожает верховенству законов, демократии и правам человека, подрывает основы надлежащего управления, нарушает принципы равенства и социальной справедливости, ведет к искажению условий конкуренции.

21 ноября 1997, Государства-члены Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и пять государств не членов организации, Аргентина, Бразилия, Болгария, Чили и Республика Словакия приняли Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) (4). В преамбуле Конвенции признается, что подкуп является широко распространенным феноменом в международных коммерческих отношениях, вызывает серьезную моральную и политическую озабоченность, подрывает экономическое развитие и искажает условия международной конкуренции.

Подобного внимания к противодействию коррупции пока не наблюдается в России. Не смотря на то, что социологические исследования, проведенные международной организацией Трансперенси

С. 63

Интернешнл показали, что Россия входит в группу стран с наиболее развитой коррупцией (5), ее уголовное законодательство не воспринимает нормы, разработанные в международном праве.

1. Предметом взятки или коммерческого подкупа в соответствии со ст. 204 и 290 УК РФ могут быть только материальные ценности. По российскому законодательству, например, не считается взяткой устройство родственника должностного лица на престижную работу или прием на такую работу самого должностного лица после увольнения со службы.

В нормах международного уголовного права предметом взятки является любая выгода (Предисловие «Антикоррупционного набора инструментов Глобальной программы против коррупции»). Ст. 2 и 3 Уголовно-правовой конвенции Совета Европы о коррупции говорит о предмете взятки, как о «любом неправомерном преимуществе». П. «а» ст. 6 Межамериканского соглашения против коррупции к взятке относит не только «предметы денежно-кредитного значения», но и «другую выгоду в виде подарка, покровительства, обещания преимущества для должностного лица или для любого третьего лица». Ст. 1 (1) Конвенции ОЭСР в качестве предмета подкупа называет любую «ненадлежащую материальную или другую выгоду» (undue pecuniary or other advantage).

Не материальный характер взятки предусмотрен сегодня законодательством многих стран мира. Ст. 3(1) Закона о коррупции иностранных публичных должностных лиц Канады (Section 3 (1) of the Canadian Corruption of Foreign Public Officials Act 1998 года) устанавливает уголовную ответственность лиц, которые прямо или косвенно дают или предлагают «заем, вознаграждения или блага любого сорта» (loan, reward, advantage or benefit of any kind). Ст. 13 (1) главы 16 Уголовного кодекса Финляндии (Finish Penal Code) объявляет преступником лицо, которое дает «подарок или другую выгоду» (gift or other

benefit). О «предоставлении выгоды» (grants an advantage) в качестве взятки говорит ст. 34 Уголовного кодекса Германии (Section 34 of the Criminal Code). Ст. 2 (1) Закона Греции № 2656/1998 года об имплементации «Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» устанавливает уголовную ответственность за дачу взятки в виде «любого не должного подарка или другой выгоды» (any undue gift or other advantage). Такая же формулировка применяется в ст. 109 Основного уголовного кодекса Исландии

С. 64

(Section 109 of the General Penal Code). Ст. 258/B Уголовного кодекса Венгрии (Section 258/B of the Hungarian Criminal Code) говорит о взятке как «одождении, пристрастии или пользе» (the favor). Еще более ясно выражена мысль в ст. 10 бис (1) «Закона Японии о предотвращении нечестной конкуренции» (№ 47 от 19 мая 1993 года). В ней говорится о взятке как «любой не должной денежной или иной выгоде» (any undue pecuniary or other advantage).

2. Коммерческий подкуп или дача взятки, в соответствии с УК РФ, являются оконченным преступлением только с момента передачи подкупаемому хотя бы части взятки.

В международном уголовном праве преступлением считает даже «обещание и предложение взятки» (to offer, promise) (Определение коррупции в Глобальной программе ООН против коррупции). Обещание или предложение взятки предлагается криминализовать в Уголовно правовой конвенции Совета Европы о коррупции (ст. 2). Предложение взятки или обещание ее дать относится к коррупционным действиям п. в ст. 6 Межамериканского соглашения против коррупции. Конвенция ОЭСР так же называет коррупцией или подкупом иностранных публичных должностных лиц не только дачу взятки, но и «предложение или обещание» ее (to offer, promise or give) (ст. 1 (1)). Это положение присутствует в законодательстве ряда стран. Согласно Закона Канады о подкупе иностранных публичных должностных лиц (ст. 3 (1)) преступником считается лицо, которое «предлагает или соглашается» дать взятку (offer or agrees to give). Ст. 13 гл. 16 Уголовного кодекса Финляндии устанавливает наказание за обещание, предложение или передачу подарка или другой выгоды. Такие же положения содержатся в Акте о Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях Германии, принятом 17 декабря 1997 года, в Законе № 2656/1998 года Греции о ратификации Конвенции ОЭСР, в ст. 258/B Уголовного кодекса Венгрии, в ст. 109 Основного уголовного кодекса Исландии.

3. Российское уголовное законодательство предусматривает ответственность за взятку только в том случае, если взятка дается лично или через посредника самому должностному лицу (ст. 204, 290, 291 УК РФ). Это приводит к безнаказанности деяний, которые заключаются в передаче взятки родственникам должностного лица или организациям, в успешной работе которых это лицо заинтересовано. Конвенция ОЭСР (ст. 1 (1)) предлагает криминализацию действий,

с. 65

закрывающихся в предложении или обещании взятки не только в пользу самого должностного лица, но и «в пользу иных физических или юридических лиц» (for that official or for a third party). Это положение подробно разъясняется в ст. 6 Согласованного комментария к Конвенции ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях (Agreed Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Officials in International Business Transactions Adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997).

Межамериканское соглашение против коррупции так же относит к коррупции предоставление взятки не только в пользу подкупаемого должностного лица, но и в пользу любого третьего лица (п. в ст. 6). То же самое предусматривает ст. 2 Уголовно-правовой конвенции о коррупции Совета Европы.

4. В российском уголовном законодательстве отсутствует понятие «публичное должностное лицо и служащий» (public official and employee). Аналогом публичного субъекта получения взятки выступают «должностные лица» (Примечание 1 к ст. 285 УК РФ). К ним не относятся управляющие государственных и муниципальных предприятий и учреждений, фактически выполняющие публичные функции. Получение ими взятки подпадает под действие статьи о коммерческом подкупе (ст. 204 УК РФ). Наказание за коммерческий подкуп меньше чем за получение взятки должностным лицом. Таким образом, законодатель не верно трактует объект посягательства и преуменьшает значение преступных деяний фактически публичных должностных лиц.

Ст. 14 Согласованного комментария к Конвенции ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях, дает понятие «публичное предприятие» (public enterprise). Оно включает в себя любое предприятие, безотносительно к его юридической форме, на которое правительство может прямо или косвенно осуществлять «господствующее влияние» (a dominant influence). Это влияние может предполагать удержание большей части уставного капитала предприятия в руках государства, контроль над большинством голосов, принимающих решение на предприятии, возможность назначать большинство членов руководства предприятия. Менеджеры таких публичных предприятий относятся к публичным должностным лицам, так как они, фактически, выполняют публичные функции. Согласно ст. 15 данного Согласованного

С. 66

комментария, названное положение не относится к руководителям предприятий, работающих на рынке на равных основаниях с другими коммерческими предприятиями, не имеющих ни каких привилегий. Ст. 16 Комментария предполагает, в некоторых случаях, относить к публичным должностным лицам руководство политических партий, фактически исполняющее публичные функции.

5. Российское уголовное право, запрещая получение взятки, ограничивается защитой таких ценностей, как собственная государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления (Глава 30 и ст. 290 УК РФ). Россия не присоединилась к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях ОЭСР и не подвергает уголовному преследованию дачу взятки этим лицам гражданами России и лицами без гражданства, постоянно проживающими на ее территории. Тем самым она пренебрегает охраной чистоты международных коммерческих операций и поддержанием честного порядка управления во всем мире. В отличие от Уголовного кодекса РФ, Уголовный кодекс Венгрии содержит титул 8, который называется «Преступления против чистоты международной публичной жизни» (Crimes Against the Purity of International Public Life). В этот титул были включены нормы, устанавливающие уголовное наказание за подкуп иностранных публичных должностных лиц.

6. В отличие от ряда развитых стран, в России, юридические лица, организующие подкуп должностных лиц, не привлекаются ни к уголовной, ни к административной ответственности. Безнаказанность приводит к тому, что крупные коммерческие организации содержат целые отделы, призванные осуществлять незаконное лоббирование интересов этих организаций в государственных органах (6). При изобличении конкретного факта взятки, ответственность несут рядовые исполнители. Коммерческие компании получают от своей коррупционной деятельности огромные доходы. Глобальная программа против коррупции ООН рекомендует вводить странам уголовную ответственность компаний, которые «не замечают, что их сотрудники вовлечены в коррупцию, отмывание средств или иные экономические и финансовые преступления». Конвенция ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц так же предполагает вводить уголовную ответственность юридических лиц, чьи представители осуществляют подкуп иностранных публичных должностных лиц. В ней предлагается

с. 67

производить конфискацию «доходов, полученных компаниями в результате подкупа» иностранных публичных должностных лиц (proceeds of bribery) (ст. 3 (3)). Это положение воспринято во многих развитых странах. Юридические лица привлекаются к уголовной ответственности за подкуп в Канаде (ст. 2 Уголовного кодекса Канады – Canadian Criminal Code), Финляндии (ст. 28 гл. 16 Уголовного кодекса Финляндии), Исландии (Акт № 144/1998 «Об уголовной ответственности лиц ответственных за подкуп публичных должностных лиц» - Act № 144/1998 on the Criminal Liability of Persons on Account of Bribery of Public Officials), Японии (ст. 14 Закона о предотвращении нечестной конкуренции – Article 14 of the Unfair Competition Prevention Law), Южной Кореи (ст. 4 Закона о предотвращении подкупа иностранцев в международных коммерческих отношениях – Article 4 of the Foreign Bribery Prevention Act in International Business Transactions of 1998), Норвегии (ст. 48 (a) Уголовного кодекса – Section 48 (a) of the Penal Code), Соединенном Королевстве (ст. 1 (1) Акта о предотвращении коррупции – Section 1(1) of the Prevention of Corruption Act 1906).

Согласно ст. 2 гл. 9 Уголовного кодекса Финляндии корпорация может быть подвергнута штрафу за действие представляющих ее менеджеров или служащих, когда они, действуют в рамках своих служебных обязанностей в интересах корпорации как соучастники преступления или позволяют преступлению случиться. Корпорация подвергается штрафу, даже если конкретное лицо, совершившее преступление, остается неизвестным (ст. 2(2) Уголовного кодекса Финляндии).

Согласно ст. 4 Закона Южной Кореи «О предотвращении подкупа иностранцев в международных коммерческих отношениях» 1998 года юридическое лицо может быть оштрафовано на сумму 1 млрд. вон (приблизительно 840 тысяч долларов США), когда его представитель, агент, другое нанятое лицо при обычном осуществлении коммерческой деятельности совершает подкуп иностранного публичного должностного лица. Сумма штрафа увеличивается до двух размеров дохода от коммерческой операции, проведенной в результате подкупа, если размер этого дохода превышает 500 млн. вон (приблизительно 420 тысяч долларов США).

Ст. 14 Закона Японии «О предотвращении нечестной конкуренции» устанавливает штраф юридическим лицам за подкуп иностранных должностных лиц в размере 300 млн. йен (приблизительно 2,5 млн. долларов США).

С. 68

Согласованный комментарий к Конвенции ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц, в случаях отсутствия в национальных правовых системах уголовной ответственности юридических лиц, предлагает применять к ним меры гражданско-правовой или административной ответственности, которая может заключаться в наложении штрафа, лишении права участвовать в конкурсах на получение государственных заказов, помещении их под судебный надзор (ст. 24). Это положение имплементировано в национальное законодательство ряда стран. В соответствии с германским законодательством юридическое лицо может быть подвергнуто штрафу на основании ст. 30 Акта об административных правонарушениях (Administrative Offenses Act), если подкуп в интересах

корпорации осуществляло лицо, уполномоченное корпорацией или состоящее в ее руководстве. Размер штрафа может достигать 1 млн. дойчмарок, если подкупом занималось руководство корпорации или до 500 тысяч дойчмарок, в случае, если руководство виновно только в халатности, отсутствие должного контроля за сотрудниками.

Ст. 5 Закона Греции № 2656/1998 «Об имплементации Конвенции ОЭСР предусматривает три вида административных наказаний для компаний, чьи руководители совершили подкуп иностранных публичных должностных лиц: 1) Штраф до трех размеров дохода, полученного компанией; 2) временный или постоянный запрет заниматься коммерческой деятельностью; 3) временный или постоянный запрет получать государственные гранты и заказы.

7. Коррупционные преступления не выделяются в уголовном праве России в особую группу, как это делается в международном праве (Определение коррупции в Антикоррупционном наборе инструментов Глобальной программы против коррупции ООН; ст. 6-12 Межамериканского соглашения против коррупции). В результате невозможно говорить о рецидиве за совершение данного рода деяний, о применении к лицам, совершившим коррупционные проступки, дополнительных поражений в правах. Группа депутатов Государственной Думы в 2001 году внесла проект Федерального Закона «Основы антикоррупционной политики», где перечисляются преступления, относящиеся к коррупционным (ст. 14). Но этот проект так и не стал законом.

8. В российском праве не произведена криминализация ряда коррупционных деяний, которые в международном праве признаются преступными.

С. 69

Глобальная программа противодействия коррупции ООН выделяет такое коррупционное преступление как конфликт интересов. Оно заключается в том, что должностное лицо принимает участие в разрешении вопроса, при наличии личной финансовой заинтересованности в определенном его результате. Как известно, состав такого преступления выделен во многих развитых странах мира. Ст. 208 гл. 11, титула 18 Свода Законов США устанавливает уголовную ответственность государственных служащих, которые принимают участия в деле, где другой стороной является организация, в которой они, их супруги, несовершеннолетние дети служат или эта организация является их доверительным собственником.

Межамериканское соглашение против коррупции вводит такой состав преступления как незаконное обогащение (ст. 9). Преступлением считается действие, связанное с существенным увеличением имущества правительственного должностного лица, которое он не может разумно объяснить в соответствии со своим законным доходом, полученным во время своей государственной деятельности. ООН в своей программе против коррупции предлагает осуществлять конфискацию имущества и доходов, происхождение которых чиновник не может или не желает объяснить.

Глобальная программа ООН против коррупции предлагает криминализировать такие деяния должностных лиц и служащих как незаконное получение пособия, льготы или вознаграждения. По федеральному уголовному закону США коррупцией считается получение государственным служащим жалования или других дополнительных выплат («чаевых») за свои услуги из любого другого источника, кроме правительства США (Ст. 209-210 гл. 11 титула 18 Свода законов США).

Таким образом, международное право дает ясные ориентиры для развития отечественного уголовного законодательства в области противодействия коррупции. Необходима только политическая воля для того, чтобы осуществлять это развитие.

Сноски:

1. www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html

2. www.law.vl.ru

3. <http://conventions.coc.int>. Перевод конвенции см. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию

// Чистые руки. 1999. № 3. С. 69-79.

С. 70

4. www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

5. Transparency International Annual Report 2001. Berlin, 2001. P. 13.

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

7. Совершенствование уголовно-правовых средств противодействия коррупции в России на основании использования опыта Соединенных Штатов

// Уголовная юстиция: состояние и пути развития: Региональная научно-практическая конференция. Тюмень: Издательско-полиграфический центр «Экспресс», 2003. С. 240-243.

С. 240

Международные организации, исследующие состояние коррупции в различных странах мира, относят Россию к наиболее коррумпированной стране (1). В поисках уголовно-правовых мер противодействия коррупции, Россия могла бы обратиться к опыту США.

1. Известно, что в Уголовном праве России предметом взятки могут быть только материальные ценности (ст. 204, 290 УК РФ). В США предметом взятки может быть «любая ценность» (anything of value) (ст. 201 титула 18 Свода Законов США – United States Code).

2. Коммерческий подкуп или дача (получение) взятки считаются окончанным преступлением, в соответствии с УК РФ, только в случае, если хотя бы часть взятки была передана взяткодателю. По ст. 201 титула 18 Свода Законов США окончанным преступлением считается не только дача взятки, но и «прямое или косвенное предложение или обещание» каких-либо ценностей (Whoever directly or indirectly offers or promises anything

c. 241

of value), а так же «прямое или косвенно требование, просьба или согласие получить или принять» какую-либо ценность (directly or indirectly demands, seeks or agrees to receive or accept).

3. Взятка и коммерческий подкуп по законодательству России становятся уголовно наказуемым деянием только в том случае, если она дается должностному лицу лично или через посредника. Ст. 201 главы 11 титула 18 Свода Законов США объявляет преступным не только предложение дать взятку самому должностному лицу, от которого зависит принятие нужного решения, но и предложение или обещание этому должностному лицу дать какую-либо ценность «любому другому лицу или организации» (to give anything of value to any other person or entity).

4. В США состав субъектов так называемого пассивного подкупа шире, чем в России. В законодательстве США выделяется такое понятие как «публичное должностное лицо» (public official). В 1998 году США подписали Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), принятую Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Ст. 14 Согласованного комментария к Конвенции ОЭСР, дает понятие «публичное предприятие» (public enterprise). Оно включает в себя любое предприятие, безотносительно к его юридической форме, на которое правительство может прямо или косвенно осуществлять «господствующее влияние» (a dominant influence). Это влияние может предполагать удержание большей части уставного капитала предприятия в руках государства, контроль над большинством голосов, принимающих решение на предприятии, возможность назначать большинство членов руководства предприятия. Менеджеры таких публичных предприятий относятся к публичным должностным лицам, так как они, фактически, выполняют публичные функции. Как известно, в России, руководители государственных и муниципальных предприятий не относятся к должностным лицам и подлежат более мягкому уголовному наказанию за коммерческий подкуп.

Конвенция ОЭСР была имплементирована в США принятием «Закона о международном противодействии коррупции и честной конкуренции» (International AntiBribery and Fair Competition Act of 1998). Согласно этого Закона преступным считается дача взятки не только публичному должностному лицу своего государства, но и публичному иностранному должностному лицу в целях получения привилегий в коммерческой деятельности. Не все в США одобрили подобные меры, так как в ряде стран третьего мира, должностные лица вымогают взятки и корпорации, которые откажутся их давать, потеряют рынки сбыта своих товаров (2).

С. 242

Ст. 599 титула 18 Свода Законов США предусматривает уголовную ответственность кандидата на выборную должность за обещание использовать свое влияние или поддержать назначение кого-либо на публичную должность или получение работы в частной сфере в обмен на поддержку его предвыборной кампании

«Закон США о коррупционной практике за границей» (Foreign Corrupt Practices Act) 1977 года устанавливает уголовную ответственность за подкуп политических партий, должностных лиц партий иностранных государств и кандидатов на выборные должности в органы власти. Государственный Департамент США обращается к другим странам с призывом ввести в свое уголовное законодательство подобные положения (3).

5. В США, как и в некоторых других странах мира, субъектом преступления может выступать не только физическое, но и юридическое лицо.

Юридическое лицо может быть субъектом активного подкупа в соответствии с Конвенцией ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц (ст. 1-2). Конвенция предлагает производить конфискацию «доходов, полученных компаниями в результате подкупа» иностранных публичных должностных лиц (proceeds of bribery) (ст. 3 (3)). «Закон США о международном противодействии коррупции и честной конкуренции» (International AntiBribery and Fair Competition Act of 1998) распространяет юрисдикцию США не только на своих граждан, совершивших коррупционные акты за границей, но и на иностранцев, нанятых компаниями США или действующих как их агенты.

6. Уголовное право России призвано охранять только интересы собственного государства (гл. 30 УК РФ). Объектом посягательства коррупционных преступлений в США объявляется этическое проведение коммерческих операций, где бы они ни совершались, честность и прозрачность предпринимательской деятельности, демократичность институтов власти во всех странах, подписавших международные соглашения о противодействии коррупции.

7. Законодательство США, кроме взятки устанавливает уголовную ответственность за получение благодарности «чаевых» после совершения каких-либо законных действий в пользу дарителя. Ст. 209-210 гл. 11 титула 18 Свода законов США считает преступным получение государственным служащим жалования или других дополнительных выплат за свои услуги из любого другого источника, кроме правительства США. Принятие вознаграждения за совершенные законные действия рассматривается как мисдиминор класса «А» параграфом 200.35 Уголовного кодекса штата Нью-Йорк. Объектом посягательства в описанных случаях считается система управления государством, которая подвергается «фатальному разрушению».

С. 243

Данные деяния порождают стремление служащего получать чаевые от всех нуждающихся в его помощи (4).

Ст. 208 гл. 11, титула 18 Свода Законов США устанавливает уголовную ответственность государственных служащих, которые принимают участия в деле, где другой стороной является организация, в которой они, их супруги, несовершеннолетние дети служат или эта организация является их доверительным собственником. Это носит название конфликта интересов.

Представленный опыт США дает четкие ориентиры развития российского уголовного законодательства на ближайшие годы. Для использования этого опыта нужна всего лишь политическая воля.

Сноски:

1. Transparency International Annual Report 2001. Berlin, 2001. P. 13.
2. Рейсмен В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовые походы» и реформы. М., Прогресс, 1988. С. 243, 322.
3. www. state.gov
4. Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука. 1990. с. 159.

8. Использование международного опыта предупреждения коррупционных преступлений

// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2003 г.). Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.

с. 29

В Предисловии к разделу Антикоррупционные инструменты Глобальной программы против коррупции (Anti-corruption Tool Kit of Global Program against Corruption), принятой ООН отмечается: «Международные организации, правительства, частный сектор, наконец, поняли, что коррупция – это серьезное препятствие для эффективного управления, экономического роста, национальной и международной стабильности» (1). К сожалению, этого нельзя сказать о России. Здесь все еще не определены составы коррупционных преступлений. 5 июня 2001 года группа депутатов внесла в Государственную Думу проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики», в котором (ст. 14) перечисляются коррупционные преступления, но этот проект все еще не приобрел силу закона.

В указанном проекте закона к коррупционным предлагается относить имеющиеся в УК РФ 1996 года преступления, связанные с подкупом должностных лиц, злоупотреблением должностными лицами служебным положением, превышением ими полномочий, хищениями с использованием должностного положения. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, которая подписана Россией, но все еще не ратифицирована, предлагает расширить составы коррупционных преступлений, имеющиеся в Уголовном кодексе РФ 1996 года.

В стратегии борьбы с коррупцией, разработанной известной международной неправительственной организацией Transparency International отмечается, что профилактика коррупции более действенна и более желательна, чем лечение ее с помощью силовых методов (2).

Меры по предупреждению коррупции представлены в международных антикоррупционных программах. К ним относится уже названная Глобальная программа против коррупции, разработанная в ООН, Программа Группы государств против коррупции

с. 30

(GRECO) (3). Комитет министров Совета Европы принял Резолюцию 24 (97), закрепившую 20 руководящих принципов борьбы против коррупции (Twenty guiding principles for the fight against corruption) (4). Антикоррупционные программы разработаны в ряде стран мира: Болгарии, Грузии, Колумбии, Словакии, на Украине (5).

В Программе ООН отмечается, что в борьбу с коррупцией должно включиться сильное, активное, имеющее определенные навыки и независимое гражданское общество.

Резолюция (99) 5 представителей Комитета министров Совета Европы, в соответствии с которой была образована Группа государств против коррупции (ГРЕКО), в качестве главной меры предупреждения коррупции выделяет рост общественного осознания этой проблемы (6). Развитие этой стратегии связано, в первую очередь, с обеспечением прозрачности деятельности органов власти. Очевидно, что для доступа граждан к информации о работе государственных и муниципальных органов, недостаточно закрепления права граждан на информацию в ст. 29 Конституции РФ. В развитых странах мира приняты специальные законы, устанавливающие порядок доступа к информации, находящейся в государственных органах. Например, в США принят Закон о свободе информации (Freedom of Information Act 1966 года с дополнениями 1994 года). В России, проект подобного закона так и не был принят Государственной Думой.

Закон о свободном доступе граждан к информации о деятельности государственных и муниципальных органов должен подкрепляться санкциями уголовного, административного и дисциплинарного характера в отношении должностных лиц и иных служащих, скрывающих или искажающих информацию о своей работе.

В Глобальной программе ООН против коррупции отмечается, что большую роль в формировании общественного мнения играют журналисты. Они создают для потенциальных коррупционеров дополнительный риск быть раскрытыми, поднимают уровень нетерпимости граждан к коррупции, мобилизуют общество на противодействие коррупции. Необходимо только создать условия для беспристрастности средств массовой информации, при которой журналисты могут честно и правдиво освещать факты коррупции и антикоррупционные инициативы. Обеспечить свободу СМИ в получении и распространении информации о коррупции требует принцип 16 Резолюции Комитета министров Совета Европы. В последние годы в России большая часть средств массовой информации попала в финансовую и кадровую зависимость от государственных и муниципальных органов. Видимо, следует произвести

с. 31

новый этап приватизации СМИ и запретить государственным и муниципальным органам выступать их учредителями, а также оказывать им финансовую помощь. Чтобы существующие средства массовой информации не разорились, всем им в одинаковой степени должны быть предоставлены налоговые льготы. Задача государства – до минимума сократить риски, которым подвергается журналист в ходе проведения журналистского расследования.

Глобальная программа ООН против коррупции выделяет в качестве важнейшей профилактической меры принятие государствами кодексов поведения государственных служащих и иных должностных лиц. Подчеркивается, что эти кодексы не должны быть совокупностью призывов общего характера. Они должны содержать конкретные стандарты поведения, а за нарушение их должны устанавливаться вполне определенные меры юридической ответственности. Следить за исполнением этих правил должны специальные службы. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил может быть обеспечена системой специальных административных судов. В России, в рамках проведения административной реформы, предлагается принять Кодекс государственной

службы. Отдельные кодексы поведения Глобальная программа ООН предлагает принимать во всех органах власти (представительных, исполнительных, судебных). Данные кодексы должны обеспечить отчетность, прозрачность, ответственность и законность в деятельности государственных (муниципальных) служащих и иных должностных лиц, их беспристрастность, справедливость и честность.

Программа ООН против коррупции предлагает государствам провести реформу государственной службы. Целью ее должен быть отказ от подбора кадров на основе личной преданности начальнику. Вместо этого должна быть создана система продвижения по службе на основе достоинств человека (принцип меритократии), способности его эффективно действовать в соответствии с законом и требованиями потребителей. Служба «государю» (начальнику) должна быть заменена гражданской службой (служением обществу) (7).

Все антикоррупционные программы обращают внимание на необходимость обеспечения прозрачности доходов государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей. В этом направлении в России приняты полумеры. Необходимо, чтобы контроль за доходами властных субъектов и членов их семей осуществляла специальная независимая служба, принятие

с. 32

любых подарков властными субъектами незамедлительно декларировалось, нарушение установленных правил влекло юридическую ответственность.

Особое внимание в программах противодействия коррупции обращается на установление процедур принятия как нормативных, так и правоприменительных решений должностными лицами и властными органами. Эти процедуры должны быть понятны гражданам, осуществляться как можно более открыто. Важное значение придается мониторингу бюджетного процесса. Принятие бюджетов всех уровней должно осуществляться гласно. В процессе правотворчества предлагается проводить общественные слушания, независимые экспертизы. Под общественный контроль должно быть взято исполнение бюджета. Профессиональный и независимый контроль за расходованием бюджетных средств должны осуществлять счетные палаты и независимые аудиторские фирмы. Принцип 11 Резолюции Комитета министров Совета Европы рекомендует применять аудиторские процедуры ко всей деятельности публичной администрации и публичного сектора.

Обычно в антикоррупционных программах обращается внимание на процессы осуществления государственных и муниципальных закупок, распределение грантов. Этот процесс должен быть открытым для общественного и государственного контроля и осуществляться на основе конкурса. Принцип 14 Резолюции Комитета министров Совета Европы требует от государств принять соответствующие прозрачные (transparent) процедуры для организации публичных поставок, которые поддерживают честную конкуренцию и предотвращают коррупцию.

Глобальная программа ООН против коррупции предлагает государствам создавать координационные советы по борьбе с коррупцией, состоящие из представителей властных и общественных органов. Эти Советы должны разрабатывать антикоррупционные программы, организовывать их исполнение, осуществлять контроль за их реализацией. Подобный координационный совет был создан в Грузии президентом страны.

Профилактическое значение имеет создание системы органов, способных выявлять коррупционные преступления и привлекать виновных к ответственности. Глобальная программа ООН против коррупции предлагает выделять специализированные независимые комиссии, имеющие широкие полномочия по проведению расследований. Естественно должна быть создана независимая и неподкупная судебная система.

Исследования, проведенные несколькими организациями в России, показывают, что здесь аппарат управления государственных и

с. 33

муниципальных органов не имеет политической воли направленной на борьбу с коррупцией, у него отсутствует мотивация к прозрачности деятельности, нет заинтересованности в сотрудничестве с общественными организациями по реализации антикоррупционных программ (8). На этом основании можно сделать вывод, что общество вынуждено будет осуществлять антикоррупционные меры вопреки воле аппарата государственного управления, преодолевая его сопротивление.

Сноски:

1. www.odcep.org
2. www.transparency.org
3. www.greco.coe.int
4. www.greco.coe.int
5. www.nobribes.org
6. www.coe.int
7. Оболонский А.В. Государева бюрократия и гражданская служба: общая теория, российская специфика и перспективы постсоветского развития // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Вып. 2. М., 1998. С. 134.
8. Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой. Киев, 2002. С. 27, 49-50.

9. 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.

С. 84

Для человеческих сообществ свойственно циклическое развитие. Далеко зашедшие **реформы (в том числе в правовой системе) обычно сменяются контрреформами**. Проходившее более десяти лет ослабление государственного аппарата в России сменилось в начале XXI века процессом постепенного его усиления, ростом консолидации управленцев, в него входящих. Изменение социально-политической атмосферы незамедлительно сказалось на развитии процессов реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Более слабые реформы в обществе, государстве и праве, последовавший за ними быстрый откат назад произошел в азиатских странах бывшего СССР и в Белоруссии. Россия, в определенной степени, повторяет их путь, идет в том же направлении, но делает это более медленно.

В условиях не развитого гражданского общества, усиление государственного аппарата не идет по пути роста его общественной полезности, способности защищать права и свободы граждан от нарушителей, как в странах Запада. Наоборот, консолидирующиеся управленческие группы начинают расширять свою власть за счет ограничения прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции РФ 1993 года. Наступления на эти права происходит по всему «фронту».

1. Наиболее важным, но менее заметным является наступление управленцев на экономические права граждан (ст. 8, 34, 35, 36 Конституции РФ). Консолидирующийся государственный аппарат постепенно возвращает под свой контроль экономику страны. Существующие и ранее так называемые «административные барьеры» начинают использоваться не просто для сбора коррупционной ренты, а для селективной политики среди предпринимателей. Получают поддержку и колоссальные прибыли те предприниматели, которые готовы, в свою очередь поддерживать опекающих их чиновников и политиков. Те предприниматели, которые отказываются верно служить аппарату, пытаются играть самостоятельную политическую роль, финансировать деятельность оппозиции, теряют доступ к бюджетным средствам, к государственным (муниципальным) заказам, не получают налоговых и кредитных льгот (в том числе в виде пренебрежения нарушениями налоговых и таможенных правил), квот на вывоз экспортных ресурсов, лицензии на добычу полезных ископаемых¹ и пользование другими ресурсами. Такие предприниматели не могут конкурировать с теми, кто опекается администрациями разного уровня и постепенно разоряются. Происходит дальнейшая концентрация капитала.

Подавление не своих происходит через не объективное и пристрастное применение существующих норм права. Широко распространено выборочное привлечение к юридической ответственности отдельных предпринимателей, чем-то не угодившим чиновникам. На примере преследования Березовского и Гусинского всем продемонстрировали, что даже владение крупным капиталом не является гарантией безопасности для тех, кто вступает в конфликт с администрацией президента страны.

С. 85.

Усиливающийся государственный аппарат фактически подавляет конкуренцию, устраняет свободу экономической деятельности, нарушая ст. 8 Конституции РФ, как это происходит во многих странах «третьего мира». Рядовым гражданам, не имеющим властных опекунов все труднее начать заниматься предпринимательством. Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции РФ) становится все более призрачным для большинства граждан страны. В стране укрепляются основы номенклатурного капитализма, где право на частную собственность и предпринимательство имеют лишь избранные лица, связанные с властными государственными структурами.

Государство становится сильным, когда необходимо реализовать групповые интересы управленцев, составляющих его аппарат, но оно остается чрезвычайно слабым, когда необходимо защитить право частной собственности (ч. 1 ст. 35 Конституции РФ) лиц не связанных с аппаратом, например, от преступных элементов, от не добросовестных конкурентов².

2. Усиление экономического господства аппарата государства, «вымывание» из экономики свободных предпринимателей «выбивает» у **политической оппозиции финансовую опору** ее деятельности. Силы оппозиции все более тают. Теряет значение даже левая оппозиция. Незаметно, без всякого государственного переворота население России лишают права политического выбора (ст. 32 Конституции РФ). Выбирать становится просто не из кого. Действует прием «вытоптанного поля» в центре которого стоит тот единственный не имеющий конкурентов кандидат на пост главы государства.

Значительным ударом по развитию демократических процессов в стране и строительству гражданского общества является распространение в обществе вождистских, партерналистических идей, создание «культы личности» президента. У населения вновь возрождена вера в «добраго царя», на которого можно возложить решение всех проблемы, которому можно доверить абсолютную власть, слово которого обладает высшим авторитетом. Без насилия и военных переворотов в стране формируется диктатура одного человека, отца народа, «урус-баши» по аналогии с «туркмен-баши». Вместо выборов в 2004 году россияне получают утверждение на должность действующего президента. Выбирать будет не из кого.

¹ Усольцев Н. Семейный бизнес местных олигархов // Новая газета. 2002. № 78. С. 8.

² Моисеенко Ю. Эхо выстрелов – как вечевой колокол // Новая газета. 2002. № 94. С. 4.

За счет распространенной в России идеи вождизма набирает силу **партия, состоящая при Президенте** страны. На ее поддержку используются государственные ресурсы (материальные средства, административный ресурс в лице самого государственного аппарата). На очистку политического пространства от массы мелких партий направлен новый Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 года³. Администрация Президента настаивала на введение семи процентного барьера для партий в федеральных округах на выборах депутатов в Государственную Думу. Но это предложение не было принято депутатами. Все эти меры направлены на ограничение реализации ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, закрепляющей политическое многообразие и многопартийность. Властные элиты не скрывают, что хотели бы ввести в стране двух партийную систему. Очевидно, что этими двумя избранными партиями должны стать партия бывших управленцев (КПРФ) и партия нынешних управленцев (Единая Россия). Иным социальным силам на политическом пространстве места не остается.

С. 86

Административный ресурс становится главным фактором при проведении избирательных кампаний на всех уровнях. Все более нарастает контроль государственных чиновников за их проведением, в результате которого они реализуют собственные групповые цели и подавляют не устраивающую их общественную политическую инициативу. На избирателей оказывается массированное давление со стороны подконтрольных аппарату средств массовой информации. Если попытки аппарата государства повлиять на сознание граждан во время **избирательной кампании** остаются безуспешными, то он прибегает к прямому использованию «административного ресурса». Не устраивающих аппарат кандидатов под разными предлогами отстраняют от выборов, отменяют выборы, если результат их не удовлетворяет властных лиц. Наиболее наглядно это было продемонстрировано на выборах мэра Нижнего Новгорода в 1998 и 2002 году. Журналисты обращают внимание на избирательное применение закона о выборах органами власти «когда под микроскопом ищут нарушения у одних кандидатов и внезапно сплунут при виде нарушений у других (с чем мы сталкиваемся почти на каждом выборах)»⁴. По данным исследовательской группы РОМИР 70 % россиян не считают выборы ни свободными, ни честными⁵.

На ограничение права избирать и быть избранным направлено действие ст. 36 Федерального закона «О политических партиях» 2001 года. Она запрещает всем общественным объединениям кроме политических партий самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Это, конечно, создает дополнительные препятствия в реализации права граждан на участие в управлении государственными делами (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

Таким образом, право избирать и быть избранным (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), как когда-то в СССР, постепенно превращается в формальную вещь. Выборы проводятся без возможности выбрать, как в Ираке или Туркмении. Аппарат может проводить какую угодно политику, сменить его все равно невозможно и нечем.

Представительные органы в России никогда не пользовались авторитетом и значительной властью. В последние годы, они все больше оказываются под влиянием, соответственно, главы государства и глав регионов⁶. Власть народа, провозглашенная в ст. 3 Конституции РФ и реализуемая посредством выборов своих представителей в органы государственной власти и местного самоуправления, становится еще более иллюзорной, чем была в 90-х годах XX века.

Большое значение для ликвидации демократических прав и свобод играет **концентрация власти в центре**, ликвидация самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований. В первую очередь регионы лишаются финансовой самостоятельности. Под предлогом помощи бедным регионам, федеральные органы сконцентрировали у себя бюджетные ресурсы. Налоги, собираемые на территории страны концентрируются в федеральном бюджете, а затем, по произволу федеральных политиков распределяются между субъектами Федерации. Глава субъекта Федерации из публичного политика превращается в чиновника, успешность деятельности которого зависит от благосклонности к нему центральных органов власти. Таким образом, присланные из «центра» главы регионов получают привилегии при распределении федеральных бюджетных ресурсов, а самостоятельные политики, выросшие в регионах ущемляются в правах и теряют поддержку своих избирателей. Финансовая зависимость муниципалитетов от органов

С. 87

субъекта Федерации завершает построение «вертикали власти», ликвидирует местное самоуправление.

В регионах процесс монополизации власти в руках аппарата не завершен, но все чаще на выборах побеждают кандидаты на должность главы региона, которые докажут свою большую преданность действующему главе государства. Процесс **формирования слоя молодых политиков**, на которых возлагалась надежда в строительстве демократического «завтра» в России прекращен. Политические органы наполняются молодыми чиновниками от политики, которые конкурируют не в том, чтобы доказать свою близость к народу, а в том, кто лучше угодит существующей политической элите. Аппарат политических органов вновь переходит на формирование не снизу (от избирателя), а сверху, по воле вышестоящего чиновника. Его, в свою очередь, выбирает еще более высокопоставленный чиновник. Высшая власть не у народа, а у президента, с которого начинается формирование «вертикали» власти. Номенклатурная система медленно восстанавливается. В свою очередь общество уже готово к принятию бессменного президента.

Таким образом, население лишается права самостоятельно решать региональные и местные вопросы (ч. 2 ст. 3 и ч. 1 ст. 32 Конституции РФ). Восстанавливается старая иерархическая система управления страной.

Принятые в октябре 2002 года поправки к Федеральному конституционному закону «О референдуме в РФ»⁷, запрещающие проводить общероссийские референдумы за год до выборов в Государственную Думу и выборов Президента РФ откровенно ограничивают права граждан, предусмотренные в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ.

³ Российская газета. 2001. 14 июля.

⁴ Вишневский Б. Очень избирательное правосудие // Новая газета. 2002. № 69. С. 6.

⁵ Кагарлицкий Б. Из политического театра абсурда уходят зрители // Новая газета. 2002. № 71. С. 3.

⁶ Журавлев Н. Теневая элита // Новая газета. 2002. № 57. С. 5.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641.

Поскольку выборы на пост Президента РФ проводятся после выборов в Государственную Думу, то народ лишили права на проведение референдума на один год и четыре месяца.

3. Особенное недовольство у аппарата государственного управления вызывает критика его действий в **средствах массовой информации**. Поэтому «тяжелый государственный каток» смял прежде всего их. Органы государственной и муниципальной власти сумели постепенно подчинить себе основные электронные и печатные средства массовой информации, радиостанции. Сохранение нескольких не подконтрольных государственному аппарату СМИ призвано обозначать наличие оппозиции в стране. Но их аудитория настолько мала, что они не могут оказывать сколько-нибудь существенного влияния на развитие общественного сознания страны. Наиболее крупные СМИ превращены в агентства политической рекламы деятельности аппарата государственного управления⁸. Они создают видимость свободы слова, используя старый прием дозированной критики нижних слоев аппарата государства. Все более зримой становится система централизованного управления СМИ, координации их пропагандистских действий. В нарушении ст. 13 Конституции РФ государство навязывает обществу традиционную для не демократических режимов идеологию патернализма, державности, необходимости «сильной руки» для наведения порядка в обществе.

Наведение дисциплины в государственном аппарате началось не с борьбы с коррупцией, а с засекречивания деятельности чиновников, роста закрытости государства⁹, борьбы с гласностью и с теми, которые выдают строго хранимые «канцелярские тайны», например, касающиеся загрязнения окружающей среды по вине военных. Дело Г.М. Пасько является уроком для других чиновников¹⁰. Вместо информации о деятельности государственных органов население все чаще предлагается

С. 88

дезинформация профессионально формируемая специальными прессслужбами. Налогоплательщика вводят в заблуждение за его собственный счет.

Основным средством подчинения СМИ аппарату государства стали финансы, подбор кадров и усиление государственного внимания к тому, о чем говорят СМИ. В некоторых случаях используются административные инструменты: не выдача лицензии, инициирование «хозяйственных споров» и судебных решений, направленных на разорение не подконтрольных аппарату СМИ¹¹.

Единомыслие усиливается в ходе фактической ликвидации разделения властей, ослабления оппозиции, усиления надежд на «добраго царя».

Таким образом, население страны оказалось лишенным прав и свобод, предусмотренных в статьях 13 и 29 Конституции РФ.

4. Государственный аппарат восстанавливает систему огосударственных псевдо общественных организаций, которые призваны создавать видимость общественного участия в делах государства и используются для воздействия на общество («приводные ремни» от управленческой элиты к массам). Основной огосударственной политической силой является пропрезидентская партия, которая строится не снизу, не как представитель каких-то общественных групп, а сверху как организация при президенте, охватывающая верных ему государственных служащих и представителей народа. Ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» 2001 года так же направлена на огосударствление имеющихся политических партий. Она вводит их государственное финансирование и тем самым, ставит в зависимость от правительства. Кроме того, привилегии существующих партий затрудняют создание новых партий, выражающих интересы вновь нарождающихся в России социальных групп. Введение данной статьи в действие намечено с 1 января 2004 года, то есть когда по политическим прогнозам ожидается достигнуть пика популярности президента и его партии.

Аппарат государства на бюджетные средства и с использованием иных административных ресурсов пытается создавать послушные себе союзы творческой интеллигенции (кинематографистов, журналистов), спортивные организации. Огосударственные «общественные объединения» призваны вытеснить с общественного поля не подконтрольные государственным чиновникам, настоящие партии и общественные организации.

Консолидация управленцев вокруг главы государства и глав регионов, стабилизация власти в одних руках неизбежно приводит к усилению **зависимости судебных органов** от исполнительной власти. Крепнут взаимовыгодные связи между этими ветвями власти. В резолюции Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека отмечалось: «Судебная власть, в силу возрастающей зависимости судей от власти исполнительной, зачастую сама становится источником нарушения прав граждан»¹². В результате гражданин становится все более не защищенным от администрации, ее произвола. Ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующая судебную защиту прав и свобод, становится все более декларативной. Это опять же наглядно проявляется в вынесении явно заказных решений судов по избирательным спорам.

Рост ограничения прав граждан можно усмотреть и в принятии Федерального Закона «Об альтернативной гражданской службе» в его «драконовском варианте, когда служба заменяется чем-то вроде каторги, только на более длительный срок (3,5 года)¹³. Закон фактически устанавливает наказание за использование свободы совести (ст. 28 Конституции РФ), за наличие антимилитаристских идей.

С. 89

⁸ Политика на телевидении кончилась, оболванивание продолжается // Новая газета. 2002. № 50. С. 16-17.

⁹ Гражданский форум, 22 ноября 2001 года // Правозащитник. 2002. № 1. С. 17.

¹⁰ Честь имею. А совесть? // Новая газета. 2002. № 50. С. 6-7.

¹¹ «Мучительный истец» // Новая газета. 2002. № 15. С. 2.

¹² Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 1. С. 13.

¹³ Арбатов А. Генерал-депутаты // Новая газета. 2002. № 44. С. 2.

Все чаще аппарат государства использует силовые ведомства МВД, ФСБ, Налоговую полицию для преследования журналистов и правозащитников. Они производят изъятие оргтехники в редакциях средств массовой информации, мешают их работе с помощью постоянных проверок, избирательно привлекают к ответственности тех, на кого укажет администрация, привлекают к уголовной ответственности представителей экологических движений за раскрытие сведений о загрязнениях, в которых повинен государственный аппарат и особенно военные. Например, 23 ноября 2002 года ФСБ провело обыск в офисе экологов г. Иркутска, изъяло у них компьютеры и пригрозило возбуждением уголовного дела за раскрытие информации о радиоактивных загрязнениях в районе озера Байкал¹⁴.

Работники милиции, видя свою безответственность, все чаще прибегают к насилию в отношении мирного населения, посягая на личные права граждан¹⁵.

Продолжение войны в Чечне приводит не только к грубому нарушению прав человека на территории самой Чечни¹⁶. Люди, озлобленные жестокостью федеральных войск будут мстить народу России, устраивать террористические операции в других регионах страны. Озлобление происходит и в душах самих, так называемых федералов¹⁷. Солдаты, прошедшие чеченскую войну, работники правоохранительных органов, привыкшие не уважать человека, ни во что не ставить его жизнь, личные права и свободы переносят эти установки на свою деятельность во всех уголках страны. Не удивительно, что в стране растет уровень преступности, в том числе, совершение тяжких уголовных преступлений. Уполномоченный по правам человека в РФ, в своем докладе за 2001 год констатировал, что в стране обесценивается человеческая жизнь¹⁸.

На чеченскую войну отвлекается значительное количество средств, которые могли бы быть использованы на социальные нужды.

С ростом консолидации чиновников аппарата государственного управления на права граждан посягают уже не отдельные его представители, а государственные органы, подчиненные групповым интересам. Бюрократия из «класса в себе», в который она превратилась в начале 90-х годов XX века, вновь превращается в организованный «класс для себя».

Решая свои групповые и личные проблемы, бюрократия препятствует развитию экономики страны, мешает поиску оптимальных политических решений возникающих проблем. Тем самым она посягает на социальные права граждан, лишает их права на достойную жизнь (ст. 7 Конституции РФ). Не эффективное использование государственных ресурсов, прямые хищения, коррупция создают препятствия для роста социальных фондов, используемых в борьбе с бедностью. Препятствуя развитию мелкого и среднего бизнеса, государственный аппарат мешает расширению группы самодельного населения, увеличивает число бедных.

Из сказанного видно, что в России, постепенно, без спешки, «тихо и технично, подчас даже не очень заметно для не слишком пристального наблюдателя» - отмечает С.А. Ковалев¹⁹, - восстанавливается авторитарный режим и власть государственной бюрократии в сфере экономики, политики и духовной жизни. Как обычно, это делается под предлогом наведения порядка, укрепления государственности с помощью «сильной руки». Это особенно важно понять обществу в период относительного улучшения экономического положения в стране и роста доверия населения к главе государства. Следует так же напоминать, что все это уже было в истории не раз. Был обожаемый народом Наполеон Бонапарт, Луи Бонапарт, Муссолини, Гитлер, И.В. Сталин, которые обеспечивали временное процветание своих стран. Необходимо, чтобы в такие периоды развития государства хотя бы небольшая часть общества сохраняла способность разумно оценивать то, в каком состоянии находится страна и чем все это грозит.

Обществу необходимо постоянно напоминать, что права человека нуждаются в защите в первую очередь от государства, его чиновников. Чтобы возникло демократическое, правовое и социальное государство надо сначала поставить аппарат этого государства под общественный контроль. А для этого необходимо вызревание сильного гражданского общества, способного встать над аппаратом государства.

¹⁴ Черных А. Экология – реакционная лженаука? // Новая газета. 2002. № 88. С. 4.

¹⁵ Волошин П. Государственный экстремизм // Новая газета. 2002. № 54. С. 1, 7; Зайцева А. Сказка о гноме в погонах // Новая газета. 2002. № 54. С. 9.

¹⁶ Права человека в 2000 году // Правозащитник. 2001. № 1. С. 51-57.

¹⁷ Пионтковский А. У нас украли победу. Грузины // Новая газета. 2002. № 68. С. 2.

¹⁸ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002, 22 июня. С. 13.

¹⁹ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 2. С. 7.

10. Нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина нормотворческими органами государства (по материалам решений Конституционного Суда РФ)

// Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сборник статей. Ч. 17. Томск: Изд-во Томского университета, 2004. С. 143-145.

143

Ослабление управленческих групп в начале 90-х годов XX века в России позволило принять достаточно демократичную Конституцию РФ. Действуя в рамках своей компетенции, Конституционный Суд РФ выявляет нарушения ее норм, имеющие место в нормативных актах страны. Анализ решений Конституционного Суда РФ позволяет составить представление о типичных посягательствах на конституционные права и свободы человека и гражданина со стороны нормотворческих органов, представляющих интересы управленцев.

1. Нормотворческие органы, действуя в интересах управленцев, предоставляют им **широкие права принимать решения по своему усмотрению**. Ч. 2 ст. 22 Конституции РФ 1993 года установила, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей на срок более 48 часов допускается только по судебному решению. Законодатели России затягивали принятие соответствующих изменений в уголовно-процессуальном кодексе страны, сохраняя прежний порядок задержания и ареста по решению прокурора, являющегося представителем обвиняющей стороны. Конституционный Суд РФ признал это нарушением Конституции РФ и предписал Законодательному Собранию до 1 июля 2002 года ввести в законодательство соответствующие изменения²⁰.

2. Управленческие группы стремятся **поставить реализацию гражданами своих прав и свобод в зависимость от их чиновника**. Тем самым они ограничивают эти права и свободы. Ч. 1 ст. 54 Жилищного кодекса РСФСР связывала реализацию прав граждан на жилище с пропиской гражданина, осуществляемой административными органами. Это положение было признано Конституционным Судом РФ не конституционным²¹.

С. 144

3. Нормы законодательства могут **ограничивать ответственность государства и его органов за причинение гражданам вреда**. Конституционный Суд РФ признал нарушением Конституции РФ абзац 1 ч.1 ст. 2 Закона РСФСР от 18 октября 1991 года «О реабилитации жертв политических репрессий», который не относил к репрессированным детей, находившихся вместе с родителями в местах лишения свободы, ссылке, высылке, на спецпоселении²².

4. Борьбу с правонарушениями государственный аппарат превращает в **борьбу с правонарушителями**. С этой целью к людям применяют жестокие наказания, стараются **лишить их всех прав**. Конституционный Суд РФ признал не конституционным лишение гражданина права пользования жилым помещением в случае осуждения его к лишению свободы²³.

5. Советское государство старалось **не допустить накопления населением каких-либо благ**. Ч. 1 и 2 ст. 560 ГК РСФСР в случаях смерти члена колхозного двора не допускали наследование в имуществе двора. Это положение было признано Конституционным Судом РФ противоречащим ч. 2 и 4 ст. 35 и ч. 3 ст. 55 Конституции

²⁰ Постановление КС РФ от 14 марта 2002 года № 6-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 12. Ст. 1178.

²¹ Постановление КС РФ от 25 апреля 1995 года // Российская газета. 1995. 5 мая.

²² Постановление КС РФ // Российская газета. 1995. 31 мая.

²³ Российская газета. 1995. 4 июля.

РФ²⁴.

В современном российском государстве отмечается стремление управленческих групп **увеличить** любыми путями, в том числе не законными, **сборы, взимаемые с предпринимателей**. Конституционный Суд РФ признал нарушающим ч. 1 ст. 35 Конституции РФ п. 2 ст. 16 Закона РФ «О сертификации продукции и услуг», который возлагал на предпринимателей обязанность приобретать в госторгинспекции марку учетной информации по расценкам, установленным Госстандартом и Министерством финансов России. Фактически Правительство под этим предлогом ввело дополнительный налоговый платеж, не предусмотренный законом²⁵.

6. Нормотворческие органы государства стараются **ограничить права граждан выбирать и быть избранными** (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ) Они нарушают процедуры формирования органов власти, стараются продлить срок пребывания действующих депутатов у власти, вводят удобные для них сроки проведения выборов²⁶. В своем Постановлении № 17-П от 25 декабря 2001 года Конституционный Суд РФ признал

с. 145

нарушающими ч. 2 ст. 32 и ч. 1 ст. 46 Конституции РФ положения ч. 2 ст. 208 ГПК РСФСР, которая лишала граждан права обжаловать решения суда по жалобам граждан, касающихся нарушения их избирательных прав²⁷.

7. Конституционный Суд РФ выявлял факты нарушения нормотворческими органами страны **прав граждан на осуществление местного самоуправления** (ст. 12 Конституции РФ)²⁸.

8. Управленцы пытаются **ограничить права граждан на судебную защиту**. Конституционный Суд РФ признал противоречащей ч. 1 ст. 46 и ст. 52 Конституции РФ ч. 3 ст. 337 УПК РСФСР, которая позволяет суду надзорной инстанции рассмотреть дело без ознакомления потерпевшего с протестом, без извещения потерпевшего о времени и месте судебного заседания и без обеспечения потерпевшему права довести до суда свою позицию по имеющим к нему отношение доводам протеста²⁹.

Характер выявленных Конституционным Судом нарушений Конституции РФ позволяет лучше узнать доминирующие в России управленческие группы, их интересы и на этой основе выработать меры подчинения их обществу.

²⁴ Российская газета. 1996. 25 января.

²⁵ Постановление КС РФ от 22 ноября 2001 года № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2001. № 50. Ст. 4822.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ № 7-П // Российская газета. 1997. 14 мая. с. 5,6.

²⁷ Российская газета. 2001. № 255. 30 декабря.

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. 1997. 6 февраля. С. 4,5.

²⁹ Постановление КС РФ от 14 февраля 2000 года // Российская газета. 2000. 23 февраля. С. 5.

11. Особенности механизма правового регулирования бюрократических правовых систем

Выступление на Общероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и практика России: итоги и перспективы» МГУ, 20 декабря 2002 года.

Как известно, правовые системы и, позитивное право в частности, имеют классовый характер. Они могут закреплять рабство, крепостную зависимость, частную собственность и жестокую эксплуатацию наемного труда. На этом основании их разделяют на рабовладельческие, феодальные и буржуазные правовые системы. Советская теория позитивного права умалчивала о том, что управленческие группы, составляющие аппарат государства (господствующей церкви или партии) могут подавлять группы частных собственников и создавать правовые системы, действующие в их собственных интересах. Такие правовые системы автор называет бюрократическими. В социальный слой (класс) управленцев включаются все их группы, начиная от главы государства и его окружения до низших чиновников. Любая классовая правовая система является, прежде всего, научной моделью (абстракцией), которая в разной степени проявляется в исторической действительности. Очень часто, в конкретных странах мы имеем смешанные правовые системы.

Создаваемый управленцами, обособленными от общества, механизм правового регулирования, имеет черты сходства с механизмами правового регулирования, создаваемыми иными классами. Вместе с тем, он имеет свои отличия, который и являются предметом рассмотрения в данной статье.

Понятие «механизма правового регулирования» автор заимствует из общей теории государства и права. Под ним понимается совокупность норм и принципов права, источников права, актов толкования права, правоотношений, актов реализации права, правосознания (1).

1. Нормы и принципы позитивного права.

Основным принципом бюрократического позитивного права является закрепление господства управленцев, составляющих аппарат государства, над обществом. Одновременно позитивное право обеспечивает максимальную степень независимости (обособленности) управленцев от общества. Экономическое господство и независимость управленцев достигаются с помощью правового закрепления государственной (церковной, партийной) собственности на основные средства производства при безответственности аппарата управления перед обществом за результаты своей экономической деятельности. Нормы позитивного права так же поддерживают отношение так называемой редистрибутивной экономики, при которой государство отнимает большую часть произведенного общественного продукта у производителей, а затем перераспределяет его между членами общества. Такая схема распределения общественного продукта обеспечивает зависимость всех членов общества от управленцев, распределяющих материальные блага, и получение привилегий самими управленцами. Нормы бюрократического права всегда ограничивают права частных собственников или ставят эту форму собственности вне закона. Это позволяет не допустить формирования сильного класса частных собственников, способных конкурировать с управленцами в борьбе за власть. Например, запрет частной собственности в СССР (ст. 4 Конституции СССР 1936 года) привел к тому, что все население страны было превращено в работников государственных предприятий и полностью зависело от партийно-государственного аппарата, который определял размер заработной платы разным группам работников.

В сфере политики, нормы позитивного права обеспечивают интересы управленцев путем закрепления не демократического политического режима, формы правления государства в виде абсолютной монархии или диктатуры одного человека (реже олигархии – правление группы людей), унитарного государственного устройства. Нормы государственного права бюрократической правовой системы отстраняют членов общества от формирования аппарата управления. Он формируется сверху вниз, от главы государства к чиновнику самого низшего уровня (например, система номенклатуры в СССР). Смена главы государства приводит к смене лиц в аппарате управления. Что бы облегчить этот процесс, в Древнем Египте и Древнем Китае после смерти главы государства убивали лиц, составляющих его ближайшее окружение. В Советском государстве с управленческой элитой, окружавшей бывшего главу государства, поступали не так жестоко. Их отправляли на пенсию, ссылали, и только в 30-е годы XX века репрессировали.

Ни какого разделения властей данная правовая система не закрепляет. Власть сконцентрирована в руках главы государства и его верных слуг. В зависимости от степени концентрации власти в центральных органах можно выделить петристско-бюрократическую систему и анархо-бюрократическую систему. В первом случае широкими полномочиями наделены центральные органы. Всякое не подчинение выше стоящему начальнику жестоко наказывается. Во втором случае, широкие полномочия попадают в руки бюрократии среднего и нижнего звена. В любом случае, население к принятию важнейших политических решений не допускается. Если аппарат управления в состоянии манипулировать общественным сознанием, то может создаваться видимость принятия решений населением. Например, право гитлеровской Германии не запрещало проведения референдумов. Не запрещены они и авторитарными режимами современных Восточных стран (например, в Ираке).

Административное право бюрократической правовой системы обеспечивает секретность деятельности органов управления. Закрепляется контроль управленцев над основными каналами распространения информации в обществе. Вводится одна идеология (религия) и цензура на распространяемую информацию. Для борьбы с инакомыслием предусмотрены жестокие уголовно-правовые санкции. Например, за критику царя Артикулы воинские (артикул 20) предусматривали наказание в виде смертной казни путем отсечения головы (2).

Для удержания власти управленцы ограничивают свободу мысли и действия членов общества.

Принцип не равенства перед законом действует не только в отношении управленцев, но и по отношению к остальной массе населения. Строгая иерархия существует внутри слоя управленцев и в самом обществе. Не равенство исходит не из объема богатств, а из занимаемой должности в механизме управления. Чем выше

должность, тем больше властных полномочий и больше объем присваиваемых благ (привилегий). Ценность человека определяется его должностью. Посягательства на права управленцев влекут более строгую меру ответственности, чем посягательства на права человека из народа. Вредные для общества деяния управленцев влекут за собой более мягкие меры наказания или вообще не рассматриваются как преступления.

В бюрократических правовых системах личность, как свободный индивид, отсутствует. Население может называться гражданами, но фактическими ими не является. Изначально люди бесправны и лишь государство наделяет разным объемом прав-привилегий различные группы населения в зависимости от их места в социальной системе. В любой момент оно легко может отнять эти права. Например, Конституция РСФСР 1918 года закрепляла набор политических прав и свобод граждан. Но в ст. 23 этой Конституции было оговорено, что любой может быть лишен этих прав, если использует их «в ущерб интересам социалистической революции» (3).

Жесткие нормы уголовного права обеспечивают подавление недовольства отдельных лиц и групп общества существующим порядком. Принцип законности может поддерживаться в обществе, но не распространяется на управленцев. Чем выше должность, тем больше возможностей для свободного усмотрения. Глава государства, как правило, не связан ни какими законами.

Наибольшее развитие перечисленные принципы получили в правовых системах Древнего Востока и так называемых социалистических (коммунистических) системах XX века.

Между нормами писаного права и нормами правовых обычаев может существовать глубокая пропасть. Писаное право часто выполняет идеологическую роль, может провозглашать идеи справедливости, власти Бога или народа от имени которых правят управленческие группы. Например, писаное право Советского государства закрепляло демократический политический режим, республиканскую форму правления и федеративное государственное устройство. Но эти нормы были декларативны. В реальной жизни действовали нормы, закрепляющие тоталитарный режим, диктатуру и унитаризм.

Противоречивость может быть свойственной и для самого писаного права. С ее помощью общие нормы, декларирующие интересы общества, могут быть нейтрализованы конкретизирующими и исключительными нормами, отражающими интересы различных групп чиновников. Множественность и противоречивость норм позволяет любому чиновнику в своих интересах применять то одну, то другую норму. Таким образом, в бюрократической правовой системе, кроме механизмов, обеспечивающих правовое воздействие надо выделять механизмы, нейтрализующие провозглашенные нормы и принципы права, но не выражающие интересы доминирующих управленческих групп.

Поскольку управленцы действуют от имени всего общества, то развитие получают в первую очередь нормы **публичного права**. С их помощью создается видимость реализации интересов народа, и подавляются группы частных собственников, интересы которых не могут быть обеспечены при не развитости частного права. Решающее значение внутри системы права играет уголовное и административное право. Слабое развитие получает гражданское право.

Произвол управленцев обеспечивается не развитостью системы норм позитивного права, регулирующих деятельность аппарата управления. Свобода усмотрения расширяется при отсутствии норм, закрепляющих процессуальный порядок деятельности управленцев. При чрезмерном усложнении этого порядка, управленцы создают волокиту и получают коррупционную ренту за ускорение решения вопросов.

Управленческие группы стараются зарегулировать жизнь общества, вводя жестокие санкции в отношении поданных за всякое отступление от закрепляемых норм. Так, Артикулы воинские 1715 года устанавливали наказание в виде прожжения языка раскаленным железом с последующим отсечением головы за критику господствующей религии (артикул 3), освящающей власть бюрократии (4). Жестокостью отличались уголовные наказания в СССР. За хищение государственного и колхозного имущества независимо от размеров советское право предусматривало смертную казнь (5).

Большая часть норм в бюрократических правовых системах носит обязывающий или запрещающий характер. Предоставляемые населению права часто декларативны. Возможность их использовать связывается с волей представителей аппарата управления. Вместе с тем, обязанности должностных лиц, в силу отсутствия эффективных санкций за их не исполнение, часто превращаются в права, которые используются или не используются по воле самого властного лица. Декларативные права и обязанности создают видимость правового урегулирования отношений, вводят в заблуждение само население и исследователей правовых систем.

Сочетание прав и обязанностей обеспечивает действие разрешительного типа правового регулирования в отношении населения и общедозволительного типа регулирования для управленцев. При этом, чем выше должность, тем больше дозволений и меньше запретов и обязываний.

2. Система источников права.

Как уже было отмечено, в бюрократической правовой системе законы, как источники права, не обладают высшей юридической силой. Часто, они исполняют роль инструментов идеологического воздействия (6). Это особенно видно на примере конституций Советского государства и так называемых стран народной демократии, существовавших в XX веке.

Первейшую роль играют подзаконные акты, исходящие от аппарата государственного управления, от партийных органов в партийных государствах, от органов управления церкви в теократических государствах. Господство подзаконных актов над законами обеспечивается не прямым действием законов и конституции. Они вступают в действие только посредством конкретизации их подзаконными актами, исходящими от бюрократии и часто не известными населению.

Как уже отмечалось, важную роль играют правовые не писанные обычаи, сложившиеся в ходе работы государственных органов. Они могут отменять действие декларативных законодательных актов. Например, конституции Советского государства провозглашали власть народа, осуществляемую через Советы народных депутатов. В противовес этому существовали обычаи формирования Советов под контролем партийного аппарата и реального господства этого аппарата над советскими.

Для юридической техники бюрократических правовых систем характерен особый правовой язык. Употребляемые в законах термины часто носят идеологическую окраску и многозначны (имеют «двойное дно») (7).

Нормативные акты, которые наиболее ярко выражают интересы управленцев, засекречиваются. Права представителей населения не подкрепляются правовыми гарантиями. Обязанности управленцев не подкреплены санкциями и потому, трансформируются в права, которые можно не исполнять. Императивные нормы фактически становятся диспозитивными.

Широкие свободы 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.

3. Акты толкования.

Общий характер норм права, не ясность их изложения ставят реализацию их в полную зависимость от того, как они будут истолкованы. Закрепление в нормах позитивного права положений, которые не устраивают управленцев, нейтрализуется в ходе толкования этих положений в пользу управленцев, путем искажения смысла норм. Так, советские конституции закрепляли права и свободы граждан, которые должны были использоваться только в интересах народа, в целях строительства социализма. В чем заключаются интересы народа и как строить социализм, определяли управленцы. Таким образом, демонстрации 1 мая и 7 ноября с прославлением вождей партии рассматривались как полезные для народа и социализма. В то же время, демонстрация протеста по поводу ввода войск в Чехословакию в 1968 году была истолкована как антинародная, как преступление против советской власти.

4. Правоотношения.

Обособленные от общества управленческие группы и их представители вступают в правоотношения в качестве таких субъектов права (правоотношений) как государство, органы власти, должностные лица, государственные служащие. Они так же берутся представлять в правоотношениях интересы иных субъектов права: народа, отдельных его групп (например, пролетариата), партии, церкви. При этом представляемые лишаются дееспособности. Управленцы выступают в роли опекунов. Такая система позволяет скрывать частные и групповые интересы управленцев. В Древние века, согласно законодательству, огромной властью на земле обладал Бог, от имени которого управленцы присваивали себе должности, принимали законы, вершили суд, вступали в войны (8). В Новое время они стали действовать от имени народа, трудящихся, пролетариата. Вся власть в СССР принадлежит народу, который осуществляет эту власть через Советы народных депутатов, - утверждалось в ст. 2 Конституции СССР 1977 года. Расширение власти управленцев, можно было выдавать за расширение власти народа. От имени его управленцы взяли власть в стране, производили террор в отношении своих противников, осуществляли правотворчество, подавляли активность самого народа.

Вступление в правоотношения опосредованно, через какие-то коллективные органы (народ на референдуме, представительные органы, трудовой коллектив), находящиеся под их контролем, спасает управленцев от юридической ответственности за решения, принимаемые этими органами.

Расширение экспансии управленцев в массе правоотношений происходит через такой субъект права как государство. Правоспособность государства, компетенция его органов и должностных лиц расширяется за счет сокращения правоспособности рядовых членов общества. В наибольшей степени человек лишается правоспособности в случаях, когда управленцы прибегают к использованию рабовладельческих и феодальных форм принуждения к труду. Роль коллективного рабовладельца и феодала выполняет государство. В советский период человек не признавался субъектом права частной собственности, права на предпринимательскую деятельность. Сегодня, бюрократические правовые системы не признают человека как субъекта международного права.

Привилегии управленцев расширяются за счет ограничения их деликтоспособности (иммунитеты от привлечения к ответственности).

5. Акты правоприменения и иных форм реализации права

Бюрократические правовые системы ограничивают возможности населения непосредственно реализовать свои права и обязанности. Повсеместно в процесс реализации права внедрена правоприменительная деятельность, осуществляемая органами государства, его должностными лицами. Например, как уже отмечалось, в экономике, люди не могут непосредственно воспользоваться результатами своего труда. Производимый ими продукт присваивается государством и, только после этого, на основании специальных властных решений, распределяется между населением по воле управленцев в зависимости от каких-то заслуг перед аппаратом управления (часто по занимаемой должности). Крайней формой такого перераспределения является натуральные выплаты и карточная система. Сверх высокая роль правоприменения в правовом регулировании советской системы позволила называть ее командно-административной системой.

Суд, в таких правовых системах, чаще всего, совмещается с администрацией. Даже если он осуществляется специальными органами, то они зависимы от администрации. Деятельность таких судебных органов нельзя назвать правосудием. Уголовный суд фактически осуществляет репрессии в отношении лиц, выступающих против сложившегося порядка. Особо жестокие приговоры выносятся лицам, посягающим на существующий строй и права лиц, входящих в управленческий аппарат. Наоборот, достаточно мягкие наказания выносятся управленцам, посягающим на права простоллюдинов.

Большая часть правоприменительных актов в рассматриваемой правовой системе принимается администрацией. К этим актам не применяются требования беспристрастности, равенства, обоснованности, законности. Они призваны приспособить нормы позитивного права к интересам конкретных чиновников, их реализующих.

Зарегулированность поведения рядовых членов общества приводит к тому, что все они в той или иной степени оказываются нарушителями каких-то норм права. Государственный аппарат до определенной степени не реагирует на это. Но у всего населения формируется чувство вины и страха перед возможным наказанием. Таким населением легко управлять. У управленцев возникает возможность избирательного привлечения к юридической ответственности тех, кто посягает на их власть.

Члены общества в бюрократической правовой системе чаще всего отстраняются от непосредственной защиты своих прав и поддержания правопорядка. Законность обеспечивается силами всемогущих государственных правоохранительных органов, которые наделены широкими правами усмотрения. Здесь применяется

инквизиционный уголовный процесс. Это позволяет репрессивным органам жестоко карать рядовых подданных за малейшие правонарушения и снисходительно относиться к преступлениям представителей управленческого аппарата.

Обладая большим объемом знаний, энергии, большей организованностью, управленцы имеют преимущества перед другими лицами в использовании прав общего характера. Это позволило им, например, в первую очередь воспользоваться правом приватизации государственной собственности в России в 90-х годах XX века.

Сложный, трудоемкий механизм защиты прав человека, которые могут закрепляться в законах, делает применение его не выгодным. Затраты на восстановление права превышают ценность самого восстановленного права. Поэтому люди предпочитают терпеть посягательства на их права.

Господство подзаконных актов над законами и конституцией обеспечивается системой единоначалия, при которой чиновник полностью зависим от своего непосредственного начальника. Поэтому приказ этого начальника для него обладает гораздо большей юридической силой, чем любой закон, авторитет которого подкрепляется далеким от чиновника судом или столичным начальником.

5. Правосознание.

Работа описанного правового механизма основана не только на страхе субъектов права перед наказанием. Большая часть населения является носителем идей патернализма, в соответствии с которыми люди отказываются от своих прав участвовать в управлении общественными делами, решать самостоятельно свою судьбу. Они отдают себя на попечение управленческого аппарата и главы государства. В замен, им обеспечивается организация защиты их от внешних врагов, не высокий, но стабильный уровень жизни. Государство, как правило, защищает подданного от крайних форм эксплуатации со стороны частных лиц, не позволяет работникам полностью разориться.

Идеология патернализма всегда дополняется идеологией вождизма. Население может ненавидеть государственных чиновников, но верит главе государства, считает его божеством. Потеря этой веры ведет к восстанию и замене одного главы государства другим. Так в России, цари в начале XX века были заменены генеральными секретарями коммунистической партии.

Важное значение имеет привычка населения к не равенству к иерархии, отсутствие стремления к личной свободе, неумение и нежелание совместно решать свои общие дела, т.е. отсутствие стремления приобрести политические права и свободы.

Члены общества готовы пожертвовать своими личными свободами, сплотиться вокруг главы государства, поддержать его политику введения жесткой дисциплины, основанной на насилии, так как аппарат управления постоянно нагнетает страх перед внешними и внутренними врагами, которые окружают общество.

Описанная модель механизма правового регулирования все еще не ушла в прошлое России. Отчасти этот механизм подвергся разрушению в 90-е годы XX века. В старый бюрократический механизм встроены новые детали, заимствованные на Западе. Больше всего изменились нормы и принципы писаного права. Но при этом усилился механизм их нейтрализации. От общества и юристов в частности, требуется еще не мало усилий для того, чтобы на место бюрократического механизма правового регулирования пришел механизм, обеспечивающий демократию и права человека.

Сноски:

1. 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. 269-272.

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

3. СУ РСФСР, 1918 г., № 51, ст. 582.

4. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990. С. 286.

5. 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.

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

7. 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.

8. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 232-233.

12. Основные проблемы защиты прав человека в современной России

// Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы Общероссийской межвузовской научно-практической конференции (22-23 января 2003 года) / Отв. Ред. Б.И. Ровный. Челябинск: Изд-во «Фрегат», 2003. С. 25-34.

С. 25

Современный уровень защиты прав и свобод человека и гражданина в России не может удовлетворить ни кого. Не смотря на совершенствование инструментов защиты, появления новых институтов (например, права обращения в Европейский Суд по правам человека), степень защищенности прав и свобод остается низкой.

1. Проблемы защиты прав человека в современной России связаны с ее переходным положением. В советский период, в условиях действия патерналистической модели отношений государственно-партийный аппарат брал на себя основную заботу по защите прав человека. Почти единственным инструментом решения всех проблем была жалоба в различные партийные и административные инстанции. Другие формы защиты были закреплены в законодательстве, но не применялись. Население потеряло способность к самозащите. Сегодня государство в значительной степени отказалось от своих патерналистических обязательств. Но население все еще продолжает ждать защиты от «добротного царя», от аппарата государства. Навыки использования имеющихся в законе инструментов самозащиты своих прав развиваются очень медленно. Население продолжает обращаться, в первую очередь к реализации ст. 33 Конституции РФ, дающей право на жалобу. Мало используются другие способы самозащиты: право на профсоюзную и партийную деятельность для защиты своих интересов (ст. 30 Конституции РФ), право собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования (ст. 31 Конституции РФ), право участия в управлении общественными делами в таких формах как обсуждение проектов законов, выдвижения своих представителей в органы власти,

С. 26

инициирования референдумов, участия в правосудии (ст. 32 Конституции РФ), право на вступление в коллективные трудовые споры с работодателями, включая забастовку (ст. 37 Конституции РФ). Таким образом, обособленность государственного аппарата от общества обусловлена уровнем развития самого общества, которое не может превратить этот аппарат в послушное орудие защиты своих прав.

Главным свойством большинства населения России, доставшимся в наследство от старого строя, остается долготерпимость. Люди отказываются защищать свои права. Более того, рабская терпимость и самоунижение возводятся в национальное достоинство, представляется как выносливость, стойкость и мужество российского народа.

В условиях патернализма, люди добровольно отказывались от использования своих прав на управление делами государства. До сих пор они не понимают ценности политических прав, как инструмента отстаивания прав социально-экономического характера. Они безразлично относятся к посягательству на их политические права. Не смотря на то, что люди лишены свободы печати, свободы выбора при формировании органов государственной власти, обращений к Уполномоченному по правам человека, в Европейский Суд по правам человека нет³⁰.

Умение использовать различные инструменты самозащиты, часто связаны с развитием отношений частной собственности. Работая в условиях жесткой конкуренции, предприниматель учится предпринимать меры самостраховки, просчитывать вперед действия конкурентов, приобретать массу правовых знаний. У человека появляется привычка отвечать за себя, обеспечивать самозащиту.

Очевидно, что юридическая защита прав и свобод человека связана с необходимостью получения профессиональной юридической помощи. На это требуются значительные материальные затраты. Поэтому рост защищенности граждан связан с достижением ими определенного уровня благосостояния.

Не смотря на быстрое развитие юридического образования, Россия еще далека от развитых стран Запада по обеспеченности населения квалифицированными юристами. Качественная юридическая помощь остается недоступной для многих. Люди не знают своих прав.

Россия отличается слабым развитием правозащитного движения в обществе. Не правительственные правозащитные организации существуют только в крупных городах. Даже притом, что об их существовании знают немногие, они перегружены обращениями граждан.

Проблемы защиты прав граждан так же связаны с массовостью правонарушений. С устранением тоталитарного режима у населения

30 Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002. 22 июня. С. 12.

С. 27

пропал страх перед наказанием за правонарушения. Способность к самоуправлению, самодисциплине пока еще не выработана. Нормы морали не совпадают с нормами права. Не выработалась система обычаев, подкрепляющих нормы права. Борьба за ресурсы ведется не цивилизованными, не законными средствами.

Нормы отечественного уголовно-процессуального права, в отличие от норм англо-саксонской правовой системы, значительно ограничивают инициативу граждан по защите своих прав. Законодатель отказывается урегулировать порядок производства частного расследования по фактам уголовных преступлений, ограничивает количество составов уголовных преступлений, по которым возможно частное обвинение в суде³¹. Государство ведет себя как «собака на сене». Оно само не в состоянии проводить полное расследование и обвинение по большинству преступлений и не дает заниматься этим организациям гражданского общества.

Проблемы материального плана возникают при решении задач защиты свидетеля, потерпевшего, должностных лиц (членов их семей и близких родственников), ведущих уголовное судопроизводство по делам, связанным с организованной преступностью.

2. В силу не развитости гражданского общества, отечественное государство остается выразителем групповых интересов управленцев, составляющих аппарат государства и приближенных к ним предпринимателей. Аксиомой является то, что без развитого гражданского общества не может быть построено правовое государство. Не правовое государство, отмечают правоведы, «по своей природе не способно защищать права граждан»³². Отсутствие давления со стороны общества на органы государственной власти и местного самоуправления приводит к тому, что у чиновников и политиков нет достаточных мотиваций для активной деятельности по защите прав и свобод человека. Они остаются безразличными к интересам общества. Усиление государственного аппарата обособленного от общества приводит к возрастанию посягательств государственных чиновников на права граждан. Проблема России не в слабости государственного аппарата, а в его нежелании защищать права человека, исполнять свои конституционные обязанности.

С. 28

Ослабление государственного аппарата в последние годы привело к тому, что в законодательстве появилось много норм демократического характера, закрепляющих права человека и гражданина. Эти нормы не выражают интересы все еще сильных обособленных управленческих групп, которые пытаются сделать их декларативными. В силу этого, наряду с механизмом реализации норм права в стране создан механизм нейтрализации существующих норм права. В него входит механизм нейтрализации правоохранительной деятельности государства³³, механизм нейтрализации институтов юридической ответственности управленцев, действующий при совершении ими посягательств на права граждан и иных организаций³⁴.

Обществу пока не удалось привлечь на свою сторону такой важнейший институт защиты прав человека как средства массовой информации. Они продолжают находиться в руках аппарата государственного (муниципального) управления, дезинформируют население, навязывают ему идеи выгодные бюрократии. Вместо того чтобы поднимать проблемы защиты прав человека, они стараются их приглушить, замаять. Часто их используют для рекламы деятельности административных структур, для показа так называемого «позитива» о том, как те или иные государственные (муниципальные) органы заботятся о нуждах граждан.

Коррупция, является естественным свойством государства, обособленного от общества. При этом чиновник выступает защитником того гражданина, который лично оплатил его услуги. Коррупция обеспечивает не равенство граждан при осуществлении защиты их прав.

Бесконтрольность и безответственность деятельности органов власти и должностных лиц, которая приводит к тому, что аппарат управления из защитника прав граждан превращается в первого нарушителя этих прав связана в значительной степени с ликвидацией принципа разделения властей, провозглашенного в Конституции. Глава государства, главы регионов ставят под свой контроль представительные органы власти. В этих условиях, последние, не могут осуществлять действенного контроля за органами исполнительной власти. Усиление «вертикали власти», стабилизация политической элиты приводит к возрастающему влиянию представителей исполнительной ветви власти

31 Макарова З.В. Равенство граждан перед законом и судом в уголовном процессе // Частное и публичное в праве. Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 29-30 марта 2002. Челябинск: Изд-во ЮурГУ, 2002. С. 140-141.

32 Петров А.В. Государственная власть и проблемы защиты прав граждан // Вестник Нижегородского государственного университета им. Лобачевского: Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина. Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 1996. С. 23.

33 Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

34 Денисов С.А. Интересы управленцев и тенденции развития юридической ответственности в России // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы. Ч.2. Тюмень, 2001. С. 202-207.

на судебные органы, которые начинают

С. 29

действовать в интересах бюрократии, отказываются от защиты прав граждан. Видимо эти объясняется то, что Россия выходит на первое место по количеству жалоб граждан на свое государство в Европейский Суд по правам человека. За 4 года из России в этот суд поступило 7500 жалоб³⁵.

Не смотря на быстрое развитие судебной системы России, она по прежнему не удовлетворяет потребности в ней современного общества. Судебная защита остается трудно доступной, дорогой, требующей много времени и сил. Все еще не созданы административные суды, которые могли бы взять на себя защиту граждан от посягательств на их права со стороны государственных чиновников. Конституционный Суд РФ не справляется с тем огромным потоком обращений, который к нему поступает. В стране все еще нет эффективной системы исполнения судебных решений. Слабостью судебной системы оправдывается замена правосудия административным порядком принятия решений по ряду вопросов.

Судебная система в России продолжает носить этатистский характер. Судьи считают себя не служителями права, а государственными чиновниками, стоящими на страже государственных интересов. В спорах гражданина и государства они без колебаний занимают сторону государства.

Публикации в средствах массовой информации обращают внимание на то, что в судах очень часто принимаются не законные, не справедливые, не обоснованные решения. Судьи откровенно злоупотребляют своим служебным положением и становятся соучастниками посягательств на законные права граждан³⁶. Резолюция Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека гласит: «Современная судебная власть России стремится в первую очередь к защите своих корпоративных интересов и не сориентирована на защиту прав граждан»³⁷. Российское правосудие не в состоянии реализовать ст. 18 Конституции РФ.

В европейских странах получил широкое распространение институт омбудсмена – защитника прав человека. Вступление России в Совет Европы было обусловлено принятием закона об Уполномоченном по правам человека в РФ. Этот закон был принят. Но отечественного омбудсмена постарались сделать очень слабым и поставить в зависимое положение от других органов власти. В своем

С. 30

Докладе о деятельности за 2001 год, Уполномоченный по правам человека в РФ отмечал, что его структура находится на положение изгоя. Ему и его аппарату не дают отдельного здания, удобного для граждан и работы аппарата. Аппарат уполномоченного лишен медицинского, социального и иного обеспечения, положенного государственным служащим³⁸. Зависимость Уполномоченного от вертикали административной власти проявляется и в том, что в своем обширном Докладе о состоянии прав человека в России в 2001 году, проблеме Чечни, самого большого вопроса для России, он посвятил только несколько абзацев.

Ст. 5 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в РФ»³⁹ дает право субъектам Федерации учреждать должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации. Однако региональное руководство оказывает сопротивление распространению данного правозащитного института. Пока он введен только в 21 регионе. Кроме того, на должность уполномоченного по правам человека в регионах назначаются не представители правозащитного движения, а бывшие работники государственного аппарата, правоохранительных органов⁴⁰.

Административные органы из защитников прав граждан в соответствии со ст. 2 и 18 Конституции РФ превращаются в их нарушителей в силу оторванности от общества, их бесконтрольности и безответственности. Аппарат управления формируется не на основе принципа меритократии, а келейно, на основе преданности кандидатов на должность руководителю подразделения. Государственные и муниципальные служащие оказываются не защищенными от произвола своих начальников и вынуждены участвовать в нарушениях закона по их требованию. В результате, в органах управления господствует корпоративный интерес, пренебрежение к нормам права, процветает круговая порука. Руководители органов власти очень часто не реагируют даже на те сообщения о нарушениях прав и свобод граждан, которые получают огласку через средства массовой информации.

Правоохранительные органы, призванные защищать права человека, подчас, сами становятся нарушителями этих прав. 50,1 % жалоб, поступивших к Уполномоченному по правам человека в РФ,

35 Страсбургский суд поможет Российскому? // Совет Европы и Россия. Спецвыпуск. Информационный бюллетень. Екатеринбург. 2002. С. 2 (обложки).

36 Игорев-Денисов А. Операция «Жиртрест» // Новая газета. 2002. № 92. С. 8.

37 Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 1. С. 13.

38 Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002, 22 июня. С. 12.

39 Собрание законодательства РФ. № 9. Ст. 1011.

40 Уполномоченный – не профессия, а состояние души // Совет Европы и Россия. Спецвыпуск. Информационный бюллетень. Екатеринбург. 2002. С. 2 (обложки).

связаны с уголовной проблематикой⁴¹. Это связано с почти абсолютной

С. 31

закрытостью деятельности правоохранительных органов, отсутствием контроля за их деятельностью со стороны общества и представительных органов. Не эффективным является и прокурорский надзор, в силу того, что органы прокуратуры сами осуществляют следствие, обвинение, несут ответственность за состояние преступности в регионе.

Нарушение прав граждан в процессе следствия часто связаны с отсутствием у правоохранительных органов современных криминалистических средств расследования преступлений, не квалифицированностью кадров. Пока оценка деятельности органов милиции будет осуществляться на основе показателя раскрываемости преступлений, они будут заниматься укрытием этих преступлений от учета.

Современное законодательство о прокуратуре России закладывает в сознание прокурорских работников конфликт интересов. Они должны служить государству и человеку, бороться с преступностью, осуществлять обвинение и обеспечивать законность своей деятельности и деятельности иных правоохранительных органов. Это приводит к тому, что при конфликте между человеком и государством, его органами, прокуратура твердо встает на позиции подавления личности.

Особую тревогу вызывает слабая защита правоохранительными органами личных и имущественных прав граждан. Их не защищенность часто приводила к тому, что граждане поддерживали введение авторитарных режимов в стране, приходу к власти диктаторов (примеры Франции середины XIX века, Италии и Германии 30-х годов XX века).

4. Очевидно, что задачи по усилению защиты прав человека и гражданина в России должны быть связаны с развитием гражданского общества с его способностью к самозащите. От этого зависит, будет ли государственный аппарат исполнять свои обязанности по защите прав граждан (ст. 2 и 18 Конституции РФ) или будет оставаться одним из главных субъектов посягающих на эти права. Государство не может стать правовым само по себе, в результате самосовершенствования. Заставить его стать гарантом Конституции и законов может только само общество.

С ростом благосостояния людей и, в особенности, с увеличением самостоятельного класса предпринимателей будет нарастать общественная активность в отстаивании своих прав, организованность правозащитных действий. Ближайшими задачами являются: развитие негосударственной части политической системы, усиления оппозиционных партий демократического крыла, денационализация средств массовой информации. Общество должно постепенно обучаться использовать все имеющиеся в его распоряжении инструменты

С. 32

самозащиты своих прав, усилить тем самым контроль за аппаратом управления. Конечно, развитие гражданского общества связано с реформами законодательства. Профессор В.М. Баранов дает некоторый перечень используемых сегодня гражданами методы самозащиты своих прав и законных интересов. Он предлагает наиболее полно урегулировать их использование в законе⁴². Но тип правового регулирования должен быть общедозволительным, а не разрешительным. Граждане должны иметь право использовать все, не запрещенные в законе методы самозащиты своих прав, свобод и законных интересов. Необходимо устранять законодательные барьеры, стоящие на пути общественной инициативы: отменить ограничения на проведение референдумов, создавать правовые гарантии для осуществления самозащиты в уголовном процессе (правовые условия для частного расследования и частного обвинения)⁴³. Правовой поддержки требует создание системы общественного участия в работе государственных органов, в частности в осуществлении общественного контроля за их работой⁴⁴.

В правовой науке отмечается, что основным нарушителем прав граждан среди субъектов публичной власти являются административные органы⁴⁵. Не так часто говорится о том, что общество должно научиться защищать свои права и законные интересы от законодателей и других нормотворческих органов, посягательства которых осуществляются через нормативно-правовые акты разной юридической силы⁴⁶. Защита от обособленных от общества нормотворцов должна начинаться с общественного мониторинга нормотворческой деятельности и организованного общественного

41 Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2001 году // Российская газета. 2002. 22 июня. С. 12.

42 Баранов В.М. О гражданской самозащите // Вестник Нижегородского государственного университета им. Лобачевского: Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1996. С. 12-15.

43 Денисов С.А. Развитие частноправовых начал в уголовном процессе // Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века // Екатеринбург, 2002. С. 26-31.

44 Денисов С.А. Проблемы формирования системы социального контроля над механизмом государства (социально-правовой аспект) // Вестник Тюменского государственного университета. 2001. № 4. С. 58-63.

45 Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: Изд-во «Наука», 2000. С. 138-139.

46 Петров А.В. Государственная власть и проблемы защиты прав граждан // Вестник Нижегородского государственного университета им. Лобачевского: Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1996. С. 25.

реагирования на прохождение нормативных актов в органах власти. Нормативные акты, посягающего на права человека и гражданина должны отменяться в судебном порядке. К сожалению, пассивное российское общество ни как не отреагировало на принятие

С. 33

Федеральным Собранием в 2002 году ограничения конституционного права граждан на проведение референдума⁴⁷.

5. Очевидно, что в условиях ограниченности материальных ресурсов, необходимо имеющиеся средства направить на поддержание только тех государственных органов, которые призваны защищать права человека и гражданина. К ним относится суд, органы защиты личных и имущественных прав граждан. Другие органы исполнительной власти должны быть сокращены. Сначала надо обучить государство выполнять функции «ночного сторожа», а потом уже доверять ему выполнение иных социально-экономических функций.

Необходимо на деле реализовать провозглашенный в Конституции РФ (ст. 10) принцип разделения властей не только в государственных, но и в муниципальных органах. Это позволит наладить взаимоконтроль ветвей власти, при котором все они будут вынуждены встать на защиту прав человека. Для этого страна должна перейти от супер президентской республики к президентской. Глава государства и главы регионов должны стать главами правительств. Властные полномочия исполнительной власти должны быть сбалансированными с властными и особенно контрольными полномочиями представительной ветви власти.

Судебная система из бюрократической корпорации должна быть превращена в ветвь власти народа в соответствии со ст. 3 Конституции РФ. Необходимо ликвидировать закрытость деятельности судов. Судьи, назначенные Президентом РФ должны утверждаться на должность путем всеобщего голосования.

Не следует жалеть средств на развитие судебной системы, введение во всех субъектах Федерации суда присяжных, расширение системы арбитражных судов, введение административных судов. Рассмотрение вопросов о конституционности нормативных актов по первой инстанции должно быть передано в суды общей юрисдикции (например, суды субъектов Федерации). Государство должно поддержать создание системы третейских судов.

В странах с глубокими традициями обособления аппарата государства от общества особое внимание необходимо уделять организации системы контроля за деятельностью этого аппарата. Кроме взаимоконтроля, обеспеченного разделением властей, здесь необходимо выделять особую независимую от других контрольно-надзорную ветвь власти. Она может быть создана на базе прокуратуры, которая осуществляет общий надзор за законностью в стране. Функции следствия и обвинения в суде должны быть переданы специальному следственному комитету. В прокуратуре должен остаться лишь надзор

С. 34

за деятельностью всего государственного аппарата⁴⁸. Независимый, беспристрастный, профессиональный надзор должен осуществляться за деятельностью государственных органов в период проведения избирательных кампаний, для защиты средств массовой информации от административного давления.

Одним из органов контрольно-надзорной ветви власти должен стать Уполномоченный по правам человека в России и Уполномоченные в регионах. Их полномочия должны быть расширены.

Чтобы административные органы превратить из правонарушителей в правозащитников, необходима кардинальная реформа государственной службы. Подбор кадров необходимо осуществлять через независимое специальное агентство на конкурсной основе, учитывающей знания, умения и нравственные качества кандидатов на государственную (муниципальную) службу и на продвижение по службе. Человек должен служить не своему начальнику, а обществу, воля которого выражена в нормах права. Каждый служащий должен незамедлительно сообщать в надзорные органы о выявленных им нарушениях закона, в том числе, совершаемых его руководителем. Необходимо уничтожить «круговую поруку», существующую в аппарате управления.

Россия переживает тяжелый период посттоталитарного развития, для которого характерны частичные возвраты к прошлому. Ученые юристы должны помочь своей стране определить ключевые проблемы ее развития и выработать меры по их разрешению.

47 Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641.

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

13. 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 развития⁴⁹.

К. Маркс говорил об автономности бюрократии Пруссии XIX века⁵⁰, Франции периода правления Луи Бонапарта⁵¹. Сильны управленческие группы во многих развивающихся странах, получивших независимость в середине XX века⁵². 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)⁵³. 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 (феодальные и рабовладельческие способы, при которых государство выступает коллективным рабовладельцем или феодалом), либо экономического стимулирования (государство выступает коллективным буржуа)⁵⁴, 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.

49 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.

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

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

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

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

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

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

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

С. 51

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

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

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

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

2. Особенности применения способов правового регулирования в бюрократических правовых системах

В данной статье позитивное право рассматривается как инструмент (средство) обеспечения интересов такой социальной общности как обособленные от иных групп общества управленцы. В теории права отмечается, что изучение инструментального значения права необходимо производить, в первую очередь, путем анализа применяемых средств правового регулирования, к которым в широком смысле этого слова относят способы правового регулирования⁵⁵. Хотя, при уточнении используемых терминов, необходимо согласиться с тем, что средства отвечают на вопрос, чем регулируется поведение людей, а способы - как осуществляется это целенаправленное воздействие⁵⁶.

Такие способы правового регулирования как позитивные обязывания, запреты, дозволения, по словам С.С. Алексеева, «представляют собой первичные, исходные элементы правовой материи»⁵⁷. 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 партократии 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»)⁵⁸. 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»)⁵⁹. Длительное удержание власти коммунистической партократией было обеспечено введением авторитарного, а затем тоталитарного режима, при котором народ, под предлогом защиты революции и в интересах социализма лишался всех политических прав и свобод: свободы слова, печати, собраний, митингов, права объединения в политические партии. Группы общества, способные к самостоятельной политической деятельности, лишались права участвовать в выборах органов власти (ст. 65

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

56 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.

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

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

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

Конституции РСФСР 1918 года)⁶⁰. Советская правовая система является образцом тончайших способов обмана населения. Например, в писанных нормах позитивного права не содержалось прямого запрета проводить выборы представителей общества в органы власти. Но устранение многопартийности, подавление политической инициативы людей, не дозволенной партийным аппаратом, приводило к тому, что на систематически проводимых выборах выбирать было не из кого. Кроме того, сложился обычай запрета выдвигать двух и более кандидатов на государственные должности. Населению предлагалось голосовать за того кандидата в Советы, которого назначил аппарат коммунистической партии.

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

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

С. 53

землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Советской Республики отменяется навсегда»⁶¹.

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 рабами⁶².

Полный запрет частной собственности и предпринимательства в СССР (ст. 4 Конституции СССР 1936 года⁶³; ст. 153 УК РСФСР «Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество»; ст. 154 «Спекуляция»⁶⁴) 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»⁶⁵, 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»⁶⁶.

С.С. Алексеев отмечает, что советское право в целом имело «запретительно-ограничительные черты»⁶⁷.

Запреты призваны подкрепить действие обзаваний. 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»)⁶⁸.

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

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

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

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

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

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

65 СУ РСФСР. № 1. Ст. 7.

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

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

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

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

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

Запрет не обязательно формулируется в запрещающей норме. Часто он вытекает из нормы, обязывающей государственные органы применять санкции за те или иные деяния. Например, запрет всякой оппозиционной деятельности в РСФСР вытекает из задач Всероссийской Чрезвычайной Комиссии пресекать и ликвидировать все контрреволюционные и саботажные попытки действия по все России, со стороны кого бы они ни исходили. Эти задачи были сформулированы в Постановлении СНК о создании ВЧК, которое не публиковалось в свое время (Из протокола СНК № 21 о создании ВЧК)⁶⁹. 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 (Анτισоветская агитация и пропаганда)⁷⁰.

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 опасно.

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!»⁷¹.

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, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими» гласила: «Объявить всех, имеющих излишки хлеба и не вывозящих его на ссыпные пункты, а так же расточающих хлебные запасы на самогонку, - врагами народа, предавать их революционному суду с тем, чтобы виновные приговаривались к тюремному заключению на срок не менее 10-ти лет, изгонялись навсегда из общины, все их имущество подвергалось конфискации, а самогонщики, сверх того, присуждались к принудительным общественным работам»⁷².

⁶⁹ Из истории Всероссийской Чрезвычайной Комиссии. 1917-1921 гг. Сборник документов. М., 1958. С. 78-79.

⁷⁰ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29. Ст. 449.

⁷¹ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

⁷² Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. С. 53.

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»)⁷³. 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)⁷⁴.

С. 56

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

Обязывание широко применяется в управленческой иерархии для принуждения выполнения команд выше стоящих руководителей. При этом количество обязанностей, адресованных человеку, уменьшается по мере возвышения его внутри управленческой пирамиды власти. Минимальные обязанности несет глава государства. Чем большей властью над обществом он обладает, тем меньше у него обязанностей перед этим обществом. Тем не менее, в идеологических целях, в законодательстве утверждается, что глава государства ответственен перед Богом, историей или всем народом. Императоры Византии в Эклоге утверждают, что они «неусыпно устремляли разум в поисках того, что угодно Богу и полезно обществу», а также предпочитают «более всего земного справедливость — представительницу небесного». Далее они пишут: «мы стремимся служить Богу, вручившему нам скипетр царства»⁷⁵. Царь Древнего Вавилона Хаммурапи в преамбуле к своему законнику подробно перечисляет всех богов, которым он послушен и которые позитивно оценивают его деятельность⁷⁶.

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

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

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

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

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

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

С. 57

сливалось с обязанностями и запретами христианской религии. Например, ст. 1 Артикулов воинских гласила: «... всем обще и каждому христианину без изъятия надлежит христианско и честно жить...»⁷⁷. 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

73 СП СССР. 1942. № 4.

74 СЗ СССР. 1936. № 51. Ст. 422.

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

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

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

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»⁷⁸.

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

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

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

С. 58

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

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

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

При реализации принципа «разделяй и властвуй» используется наделение разных групп общества разным объемом дозволений. Например, российская бюрократия XVIII-XIX века опиралась на поддержку класса землевладельцев и предоставляла ему больший объем прав по сравнению с иными сословиями. Большевицкая партократия обеспечивала себе поддержку рабочего класса, предоставляла 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 избирателей⁷⁹.

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)⁸⁰, 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 отличий⁸¹; Декрет об уравнивании всех военнослужащих в правах⁸²). В свое время Ю.С. Мартов правильно угадал, что большевицкая партократия идет через анархию к цезаризму⁸³. 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

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

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

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

81 СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 80.

82 СУ РСФСР. 1917. № 9. Ст. 139.

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

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»⁸⁴.

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)⁸⁵.

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

Дозволения в бюрократических правовых системах исходят не от самого общества, не естественны для него. Они даруются членам общества управленцами в лице главы государства, как правило, вынужденно. Так, освобождение крестьян в России от крепостной зависимости было произведено на основании Манифеста о всемиростивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта⁸⁶.

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

О стимулах и ограничениях можно говорить как о средствах правового регулирования⁸⁷ и как о способах правового воздействия⁸⁸. В данной части работы речь пойдет не обо всех стимулах и ограничениях⁸⁹, а только о тех, которые содержатся в санкциях правоохранительных и поощрительных норм. Конечно, эти стимулы и ограничения являются разновидностью тех же дозволений, запретов и обязываний о которых говорилось выше.

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

С. 60

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

⁸⁴ Государство Российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней. Сб. документов, Учебное пособие. М.: Издательство Московского университета, 1996. С. 332.

⁸⁵ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 13-14.

⁸⁶ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература. 1990. С. 382-384.

⁸⁷ Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 636-644.

⁸⁸ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юридическая литература, 1972. С. 71.

⁸⁹ 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.

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

Наиболее жестокие ограничения управленцы применяют в периоды установления своей власти, когда есть общественные силы, оказывающие им сопротивление. Это происходит при замене власти одной управленческой элиты властью другой (борьба за власть сталинской группировки с так называемыми правыми и левыми уклонистами). Еще более острая борьба идет при замене строя, дававшего членам общества хоть какие-то свободы, на бюрократический. Например, в период Гражданской войны в России в первой четверти XX века, поведение идущей к власти коммунистической партократии регулировалось с помощью общедозволительного типа правового регулирования, при котором ей позволялось производить любые ограничения прав сопротивляющегося населения. Это выражалось в политике «красного террора» (Постановление СНК «О красном терроре»)90. Применение ограничений в такие периоды не связывается с виной человека. Главное посеять страх, сломить волю людей, превратить их в послушное стадо91. Поэтому здесь применяется расстрел заложников (Приказ о заложниках)92, 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)93.

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»)94.

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 индустриализации95. На всех крупных стройках страны использовался принудительный труд осужденных96.

Ограничения действуют не только при их реализации, но и через угрозу таковой. В религиозном обществе запреты подкрепляются угрозой божьего суда (Законы Ману)97.

Свобода действия управленцев обеспечивается неопределенностью ограничений налагаемых на членов общества. Например, ст. 2 Постановления о революционных трибуналах печати98 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!»)99 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»)100, позволил сталинской группировке полностью уничтожить всю оппозицию внутри правящей партии.

Управленческое меньшинство не может поддерживать власть только с помощью ограничений. Оно вынуждено применять такой способ правового регулирования как поощрение. Социальное регулирование, - пишет А.В. Малько - всегда осуществлялось с помощью таких ограничений и стимулов как «кнул» и «пряник»101. Как известно, заставить осла двигаться вперед можно без применения палки. Перед его носом привязывают морковку, и он сам тянется за ней и двигается 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

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

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

92 Ежедневник ВЧК. 1918. № 1. С. 11.

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

94 СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 369.

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

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

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

98 СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

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

100 СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 459.

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

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»)¹⁰². 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)¹⁰³.

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»)¹⁰⁴. 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)¹⁰⁵, который отличался бы преданностью коммунистической идеологии, послушностью аппарату партии, отсутствием

С. 63

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

3. Особенности применяемых приемов правового регулирования

Любая правовая система предполагает использование как нормативного, так и индивидуального приема правового регулирования. Бюрократические правовые системы имеют тенденцию к более широкому использованию индивидуального правового регулирования, основанного на общем дозволении, обращенном к должностным лицам и органам власти. Сужение применения нормативного регулирования связано с тем, что всякая норма сковывает свободу усмотрения управленца, мешает реализации его воли. В связи с этим, примечательны, слова В.И. Ленин, о том, что законность в революции не может не иметь своих «границ», что диктатура пролетариата есть власть, «не ограниченная законом»¹⁰⁶. Советская партократия интуитивно определяла свои интересы и, в связи с этим, поддерживала высказывания некоторых ученых, предлагавших постепенно заменять нормативное регулирование административными приказами¹⁰⁷.

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.

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

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

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

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

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

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

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

4. Уровни правового регулирования

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

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

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

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

С. 64

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

5. Особенности применяемых методов правового регулирования

В данной статье внимание будет обращено на два метода правового регулирования: административно-правовой (авторитарный, субординации, подчинения, централизованный, императивный) и гражданско-правовой (автономный, координации, равноправия, децентрализованный)¹⁰⁸.

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

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

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

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

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

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

6. Особенности применяемых типов правового регулирования

В данной работе, в соответствии со сложившимися традициями¹⁰⁹, 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 права¹¹⁰.

108 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.

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

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, митингов¹¹¹.

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»¹¹².

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 года¹¹³.

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»)¹¹⁴ 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 правопорядок¹¹⁵.

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.

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

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

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

113 СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

¹¹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 441.

¹¹⁵ Красная книга ВЧК. Т. 1. М.: Политиздат, 1989. С. 12-13.

14. Идеологические функции советского позитивного права

Выступление на съезде Российского историко-правового общества. 4 февраля 2003 года. МГУ. Г. Москва

Управленческие группы, доминирующие в советском обществе, активно использовали позитивное право для реализации своих целей в сфере идеологии.

Сами нормы позитивного права являлись разновидностью идеологии. Они навязывали обществу одну партийно-государственную идеологию, запрещая распространение инакомыслия. Нормы позитивного права использовались для создания экономических, социальных, политических гарантий распространения одной идеологии, обеспечивающей господство управленческих групп.

1. Сами нормы позитивного права часто являлись не инструментом правового регулирования общественных отношений, а орудием пропаганды. Главную роль здесь играли конституции Советского государства. Они приукрашивали общественный строй, который обеспечивал господство управленцев. Диктатуру фактически господствующей в стране большевистской партократии Конституция РСФСР 1918 года называла диктатурой городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства (ст. 9). Передача основных средств производства из частной собственности под контроль партийно-государственных чиновников была представлена как их социализация и превращение в общенародное достояние (ст. 3). Власть партийного аппарата прикрывалась властью Советов (ст. 1, 10, 12). Контроль партийной бюрократии (частично состоящей из выходцев из среды рабочего класса) над всеми каналами распространения информации подавался как передача печати от капитала в руки рабочего класса (ст. 14). Огосударствление всех общественных организаций называлось содействием рабочим и крестьянам их объединению и организации (ст. 16). Навязывание населению определенной идеологии осуществлялось под видом предоставления рабочим и беднейшим крестьянам бесплатного образования (ст. 17).

Механизма реализации норм Конституции РСФСР независимого от воли партийно-государственного аппарата не существовало. Поэтому в Конституцию записывали то, что ни кто не собирался исполнять. Она провозглашала отказ от эксплуатации человека человеком (ст. 9), в то время как на деле, страна перешла от буржуазных форм эксплуатации к феодальным, основанным на насилии. В условиях установления авторитарного режима и массового террора трудящиеся объявлялись свободными (ст. 10). Статья 13 Конституции РСФСР говорила о свободе религиозной пропаганды, а репрессивные органы казнили священников за «контрреволюционную» пропаганду, закрывали монастыри и конфисковали церковное имущество¹¹⁶.

В тексте Конституции РСФСР умело использовался конфликт интересов рабочих и буржуазии, крестьян и помещиков. Новая бюрократия ставила себе в заслугу освобождение рабочих и крестьян от господства частных собственников (ст. 14). При этом заглушеввалось господство партийно-государственной бюрократии о существовании которой ни чего не говорилось вообще.

Нормы Конституции РСФСР, якобы закрепляющие задачи общественного развития, превращены в обещания «рая на земле» в форме «водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти» (ст. 9), ни эксплуатации (ст. 3).

2. Навязывание одной господствующей идеологии через советское позитивное право происходит под прикрытием обеспечения интересов пролетариата, идеи строительства социализма, защиты революции.

Все идеи, не совпадающие с теми, что исходят от большевистской партийной олигархии, объявляются контрреволюционными, выражающими интересы помещиков и буржуазии, направленными против интересов революционного народа, клеветническими и сеющими смуту¹¹⁷. Уголовным преступлением объявляется дискредитация власти, т.е. критика ее.

Наиболее мощный удар наносился по конкурирующей с большевистской идеологией религии. Законы декларировали свободу исповедования любой религии¹¹⁸. Партийные документы требовали от членов партии, возглавляющих государственные органы всеми средствами ограничивать влияние церкви на население¹¹⁹, организовать гонения на нее¹²⁰.

3. Нормы советского позитивного права обеспечивают действие экономических, социальных, политических гарантий распространения идеологии, выгодной управленцам, составляющим партийно-государственный аппарат.

Закрепление государственной собственности на основные средства производства и монополии партийно-государственного аппарата распределять производимый в обществе продукт сначала подорвал, а затем полностью устранил финансовую основу для публикации и распространения в стране печатной продукции, содержащей идеи не

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Декрет СНК «О печати» // СУ РСФСР. № 1 ст. 7; Постановление о революционном трибунале печати // СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 156.

¹¹⁸ Декрет СНК «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 18.

¹¹⁹ Постановление Пленума ЦК РКП(б) по вопросу о нарушениях п. 13 Программы и о постановке антирелигиозной пропаганды // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. М., 1970.

¹²⁰ «По поводу Декрета Народных Комиссаров об отделении церкви от государства» // История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 81.

устраивающие партийную олигархию. Получение финансовой помощи из-за рубежа рассматривалось как контр-революционное преступление (ст. 57 УК РСФСР 1922 года)¹²¹.

Партократия ставила перед собой цель уничтожить все группы общества способные самостоятельно производить идеи: буржуазию, свободную интеллигенцию. Они подлежали расстрелу в период Гражданской войны¹²², а затем опять начали расстреливать или помещать в места лишения свободы в 30-е годы XX века. Партийная олигархия ставила перед собой цель создать общество, в котором кроме строго иерархизированной и послушной бюрократии мог существовать только один класс - пролетариата. Он не представлял угрозы для новой бюрократии, так как оставался не имущим, зависимым от партийно-государственного аппарата, не способным на самостоятельную организацию и производство собственной идеологии. В последствии, задача создания однородного общества, состоящего из послушных аппарату людей была выражена в идее формирования нового советского человека. Эта задача была достаточно успешно выполнена. Число инакомыслящих в СССР к 70-м годам XX века исчислялась несколькими сотнями человек, которые помещались в места лишения свободы.

Советское позитивное право обеспечивало существование политической системы, которая производила одну государственную идеологию и подавляла всякое инакомыслие. Реальная советская политическая система строилась не на основе норм конституций, а на основе положений партийных документов и указаний вождя партии. С первых лет советской власти большевистский партийный аппарат взял курс на создание однопартийной политической системы. В 1921 году в партийных решениях был введен запрет на создание фракций внутри РКП(б)¹²³. Партийному аппарату были подчинены советские органы¹²⁴. Были огосударствлены все общественные организации. Органы народного образования, средства массовой информации находились под строгим контролем партийной бюрократии и использовались для навязывания в обществе единомыслия. Свобода печати была уничтожена с первых дней прихода большевиков к власти. Отняв печатные средства у имущих классов партократия, - говоря ее же словами - монополизировала право «невозбранно отравлять умы и вносить смуту в сознание масс»¹²⁵.

В созданной политической системе не было ни одной организации, которая имела бы какую-то автономию и могла бы создавать не дозволенные централизованным партийным аппаратом идеи, тем более, распространять их.

С первых месяцев советской власти была создана политическая полиция¹²⁶, которая жестоко преследовала тех, кто осмеливался критиковать созданный новой бюрократией строй. За распространение недозволённых идей людей изгоняли из партии, а вместе с этим, лишали должностей в государственном аппарате, высылали из страны, лишали свободы, расстреливали. Нормы права обеспечивали создание такого механизма репрессий, который был способен сеять страх у населения¹²⁷.

Таким образом, советское позитивное право было надежным орудием в руках обособленных от общества управленцев, обеспечивая навязывание обществу одной партийно-государственной идеологии.

¹²¹ СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

¹²² Приказ о заложниках // История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург, 1993. С. 113-114). Их выдворяли из страны в 20-е годы XX века (Декрет ВЦИК «Об административной высылке» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1922. № 51. Ст. 646.

¹²³ Резолюция X съезда РКП(б) О единстве партии // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. М., 1983.

¹²⁴ Постановление ВЦИК «Об исключении из состава ВЦИК Советов и местных Советов представителей контрреволюционных партий - социалистов-революционеров, (правых и центра) и российской социал-демократической рабочей партии (меньшевиков) // СУ РСФСР. 1918. № 44. Ст. 536.

¹²⁵ Декрет СНК «О печати» // СУ РСФСР. № 1 ст. 7.

¹²⁶ Из протокола СНК № 21 о создании ВЧК // Из истории Всероссийской Чрезвычайной Комиссии. 1917-1921 гг. Сборник документов. М., 1958. С. 78-79.

¹²⁷ Постановление СНК «О красном терроре» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства за 1917-1918 гг. № 65. Ст. 710.

15. ИНФОРМАЦИЯ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ

Материал направлен на Вторую региональную научную конференцию. Красноярск. 2003 год.

Отмечается, что информация в информационном обществе становится важнейшим ресурсом страны [1; 23]. Конечно, возникает вопрос, какие группы общества смогут воспользоваться этим ресурсом. Не получится ли так же, как с материальными богатствами, при изобилии которых, они распределяются в пользу одних и служат инструментами порабощения других.

Управленческие группы, составляющие государственный аппарат в разных странах, задолго до возникновения информационных обществ освоили приемы использования информации для поддержания своего господства над обществом. Особенно это характерно для стран с так называемым восточным (азиатским) типом государства, к которым, в большей степени, всегда относилась Россия.

Самодержавная власть в России до середины XIX века старалась вообще не давать народу ни какого образования. Но затем, появилась идея С.С. Уварова использовать образовательный процесс в идеологических целях [2; 287].

В XX веке стало очевидно, что для повышения производительности труда рабочая сила должна быть образованной. Поэтому руководители Советского государства тратили достаточно много средств на техническое образование населения. Одновременно, продолжалась политика самодержавия по использованию образовательных процессов для навязывания обществу определенной идеологии. Для этого был создан мощный пропагандистский аппарат, включавший в себя образовательные учреждения, средства массовой информации, научные учреждения, специальные партийные и государственные органы управления идеологической работой. От образцового советского человека требовалась высокая образованность, позволяющая ему выполнять функцию производительной рабочей силой, и преданность партократии. Старая буржуазная интеллигенция не была столь однобокой. Поэтому в большей своей массе она уничтожалась, по мере передачи своих знаний новой пролетарской интеллигенции или выдворялась из страны (Декрет ВЦИК «Об административной высылке») [3].

Прошедшая перестройка и реформы в России подорвали монопольное положение обособленных от общества управленческих групп в сфере производства и распределения информации, но не устранили их привилегированного положения. Более того, консолидация управленческих групп в последние годы приводит к восстановлению старого механизма доминирования управленцев в информационной сфере жизни общества.

Наибольшего успеха управленческие группы достигли в области контроля за средствами массовой информации.

Население страны не привыкло тратить значительные финансовые средства на приобретение печатных изданий общественно-политического характера. Поэтому большая часть средств массовой информации (СМИ) остается не прибыльной или мало прибыльной. Налоговая система довершает дело устранения независимых СМИ. Большинство из них не могут выжить без помощи государственных и муниципальных органов и попадают к ним в финансовую зависимость.

Органы власти выступают учредителями средств массовой информации и оказывают им помощь из бюджета. Естественно, они назначают руководство СМИ и через них проводят кадровую политику среди журналистов. Делаются попытки централизовать систему распространения массовой информации посредством телевидения и радио. Министерство печати, телевидения, радиовещания вновь претендует на роль «министерства правды».

Таким образом, создается пропагандистская машина, нацеленная на распространение в обществе ложной информации, не объективно представляющая работу политического механизма страны.

Управленцы ведут постоянную борьбу с журналистами и средствами массовой информации, которые не выражают их волю. В 2002 году страна наблюдала борьбу государства за захват телевизионных каналов. Здесь были опробованы новые технологии подчинения телеканалов государству через аффилированные коммерческие структуры. Газеты, не подконтрольные управленческой элите государственных и муниципальных органов, закрываются. Типографиям предписывается не печатать оппозиционную прессу. Преследованию подвергаются журналисты, не устраивающие чиновников. Государство ищет способы поставить под свой контроль пользование всемирной сетью «Интернет». Принимаются меры по ограничению работы зарубежных журналистов.

Закона РФ «О средствах массовой информации» [4] систематически нарушается [5; 4]. Суды страны, в своей основе остаются этатизированными и в конфликте между гражданами и государственным аппаратом встают на сторону аппарата. Их используют для уничтожения неугодных начальству СМИ. Критика чиновников рассматривается как оскорбление и распространение ложной информации. По решению судов со средств массовой информации взыскиваются такие суммы, которые ведут к их банкротству [6; 105].

Делаются первые попытки использования школьных образовательных учреждений для распространения идей, выгодной управленческим группам. Министерство образования стало решать за учителей, по каким учебникам давать школьникам знание об истории страны и мира.

При воссоздании пропагандистской машины используется опыт самодержавной России. Государственные органы в нарушении ст. 14 Конституции РФ 1993 года осуществляют поддержку церкви, служители которой используются для манипулирования сознанием верующих. Привилегии создаются христианской церкви, в которой доминируют идеи покорности и терпимости к угнетению. Вместе с этим, создаются препятствия для распространения католицизма с его духом равенства и свободы. В течение 2002 года государственные

органы неоднократно препятствовали въезду в страну католических священников. Папа Римский, в своем обращении, в январе 2003 года, вынужден был отметить, что в России создаются искусственные препятствия для отправления католиками своих обрядов.

В нарушении ст. 28 Конституции РФ 1993 года школьникам страны начинают навязывать религиозные убеждения.

Другим направлением политики обособленных управленческих групп, составляющих государственный аппарат, является засекречивание деятельности государственного (муниципального) аппарата. На это нацелена кадровая политика в сфере государственной и муниципальной службы. Подбор кадров осуществляется на основе личной преданности начальнику. Выдача информации населению о деятельности органа власти без ведома руководства рассматривается, на основании сложившихся административных обычаев «канцелярской тайны», как тяжкое правонарушение, за которое работник подвергается преследованию. Писанные нормы позитивного права создают только видимость гласности работы аппаратов. Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» 1995 года (п. 9 ст. 5) [7] ограничивается декларацией принципа гласности в осуществлении государственной службы. Он не содержит конкретной нормы, обязывающей государственных служащих предоставлять гражданам всю информацию о своей деятельности и деятельности органа, в котором они работают, не отнесенную к категории ограниченного распространения. Вместе с тем, законодатели не забыли закрепить в названном законе обязанность государственных служащих хранить государственную и иную, охраняемую законом тайну (п. 8 ст. 10).

В России не принят закон «О свободе информации», как это сделано в демократических странах. Все это позволяет всю информацию о работе аппаратов государственного (муниципального) управления рассматривать как служебную тайну и не выдавать населению.

Сбор информации о жизни общества и деятельности государства возлагается сегодня, в основном, на правительственные органы (п. ст. 8 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации») [8]. Кроме того, каждый орган власти должен сам собирать информацию о себе и доводить ее до населения (п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Было бы наивно предполагать, что должностные лица будут добросовестно исполнять возложенную на них обязанность. Исходя из собственного интереса, они стараются приукрасить свои заслуги перед обществом и за деньги налогоплательщиков обеспечить себе саморекламу. Дозированная выдача населению искаженной информации о деятельности органов власти в стране производится через создаваемые при них специальные пресс-службы.

Реализация задачи, поставленной в Конституции РФ 1993 года по превращению России в демократическое правовое государство с республиканской формой правления, зависит от того, сможет ли гражданское общество противостоять попыткам аппарата управления восстановить систему контроля за информационными потоками. Общая задача гражданского общества заключается в том, чтобы заставить государство обеспечивать доступ всем гражданам к общественно значимой информации. Только обладая необходимой информацией, люди могут реализовать свое право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), сознательно принимать политические и социально-экономические решения. Эффективное самоуправление народа, декларированное в ст. 3 Конституции РФ возможно только на основе наличия в его распоряжении качественной, т.е. достоверной и полной общественно-значимой информации. Наоборот, отсутствие у граждан полной и достоверной информации о деятельности государства позволяет вводить их в заблуждение, манипулировать их сознанием, навязывать им решения, не соответствующие их интересам, создавать видимость демократии.

Недостатка в общих декларациях о правах членов общества на информацию нет. Право граждан и журналистов на собственные действия по поиску и получению информации закреплено в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ 1993 года, которая имеет прямое действие. Ч. 1 ст. 38 Закона РФ «О средствах массовой информации» гласит: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц». Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» провозглашает открытость и общедоступность государственных информационных ресурсов (ст. 10) в которые включаются ресурсы, как федерации, так и субъектов федерации (ст. 7).

Хуже обстоит дело с обязанностью государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц предоставлять гражданам информацию о своей деятельности. Ст. 10 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» 1995 года должна быть дополнена пунктом, об обязанности государственных служащих предоставлять гражданам всю имеющуюся у них общественно-значимую информацию, не относящуюся к категории ограниченного распространения. За образец можно взять ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, которая гласит: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы».

В развитых странах приняты специальные законы о свободе информации, в которых четко зафиксирована обязанность государственных органов, их должностных лиц и служащих предоставлять любому лицу всю имеющуюся у них информацию, не отнесенную к категории ограниченного распространения. Примером этого является закон США (Freedom of Information Act 1966 года с

дополнениями 1994 года) [9]. Такого рода законы обеспечивают действительную открытость и подотчетность государственного аппарата обществу.

Закон о свободе информации должен четко закрепить норму, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица и служащие обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, имеющимися в их распоряжении, если они, на основании закона, не отнесены к категории ограниченного распространения. Здесь должен действовать общедозволительный тип правового регулирования. Не выдается только та информация, которая прямо, согласно закону, не подлежит разглашению. При отказе от предоставления информации должностное лицо обязано сослаться на конкретную статью закона, которая запрещает ее выдавать. У граждан должно быть право обжалования законности вынесенного решения и право требования наказать лицо не законно препятствующее ознакомлению с информацией.

Любая закрепленная в нормах права обязанность должна подкрепляться санкциями за ее нарушение. Тем более, должна быть установлена юридическая ответственность, за не исполнение конституционных обязанностей должностными лицами и служащими, вытекающая из конституционного права граждан на получение информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Необходимо использовать приемы, наработанные в отрасли **административного права**, для защиты права на информацию, которые сделали бы сокрытие информации от общества невыгодным для должностных лиц, затруднили бы осуществление актов коррупции.

1) Кодекс РФ об административных правонарушениях РФ 2001 года [10], Налоговый кодекс РФ [11] содержат ряд норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил **учета** разных видов общественно-значимой деятельности и иных фактов (5.24, 13.11, 13.20, 19.14, 19.15, 19.16, 19.21, 19.22, 20.8, 21.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года; ст. 120, 121 НК РФ). По аналогии с ними следует установить административную ответственность должностных лиц за **нарушение правил учета своей работы** (работы органа власти). Сюда относится: отказ от составления документа (регистрации какого-то факта); отказ от необходимой обработки информации с целью придания доступной формы (например, отказ от перенесения ее на бумажный или электронный носитель, отказ от систематизации документов, что приводит к трудности их поиска); несвоевременное составление документа; внесение в него не верных записей; нарушение сроков хранения.

2) Нормы административного права предусматривают меры административного воздействия за **утрату, уничтожение или искажение** определенного вида информации (документов) (5.44, 7.2, 7.26, 19.16, 21.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц за уничтожение документов, содержащих общественно-значимую информацию или искажение сведений, содержащихся в них.

3) Значительное количество норм административного права предусматривает ответственность за отказ **от передачи** определенной информации различным органам государства и населению (ст. 5.17, 5.25, 5.29, 5.36, 5.39, 5.44, 5.5, 6.1, 7.25, 8.5, 13.16, 13.18, 13.19, 13.23, 17.9, 19.7, 19.8, 19.18, 21.1-21.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 года). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц и служащих за **неправомерный отказ в предоставлении информации** гражданину или журналисту (отказ в ознакомлении, снятии копий, не опубликование), а равно за нарушение сроков предоставления информации, либо предоставление не полной или заведомо недостоверной информации. Под этим следует понимать сокрытие материалов, документов, отказ журналисту присутствовать на не закрытом заседании органа власти, не оповещение аккредитованного журналиста о заседании или несвоевременное оповещение. Формой сокрытия информации может быть уничтожение, повреждение, хищение, утрата. Одним из средств сокрытия информации от общества является незаконное отнесение ее к категории ограниченного доступа. Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 года (п. 3 ст. 10) устанавливает запрет относить к информации с ограниченным доступом документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне». Этот запрет должен быть подкреплен соответствующей санкцией.

4) В Кодексе РФ об административных правонарушениях необходимо предусмотреть **общую норму**, устанавливающую ответственность должностных лиц и служащих государственных (муниципальных) органов за нарушение права гражданина и журналиста на получение информации.

Остро назрела потребность в принятии Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных и муниципальных служащих, содержащего, в частности, конкретные составы правонарушений, посягающих на право граждан и журналистов получать общественно значимую информацию и императивные санкции за это посягательство.

Следует установить уголовную ответственность должностных лиц за **систематическое нарушение правил учета** своей (органа) деятельности, **сокрытие или искажение общественно-значимой информации** от граждан и журналистов, организацию сокрытия информации. Формальный состав правонарушения не создает затруднений при его доказывании. Наказанием, за подобного рода преступления, должно быть отстранение от занимаемой должности с лишением права поступать на

государственную (муниципальную) службу в течение определенного времени.

В государственной деятельности по сбору информации о жизни общества и деятельности органов государственной (муниципальной) власти необходимо шире использовать принцип разделения властей. Выделение органов собирающих и хранящих информацию о жизни государства из системы органов исполнительной ветви власти в особую ветвь власти, позволит им на профессиональной основе, всесторонне исследовать деятельность органов, должностных лиц и служащих всех иных ветвей государственной власти и муниципальных органов, собирать наиболее полную информацию, производить ее обработку и оперативно представлять членам общества. Независимая и беспристрастная информационная власть не заинтересована в сокрытии от общества каких-то фактов, искажении их, представлении в тенденциозных формах. Способы обеспечения независимости органов информационной власти можно заимствовать из практики организации суда.

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

Органом, способствующим реализации права граждан на доступ к информации, могла бы стать специальная Федеральная комиссия по защите прав граждан на информацию. Она должна иметь организационную и финансовую независимость от иных органов государства и осуществлять надзор за соблюдением государственными (муниципальными) органами, их должностными лицами прав граждан (журналистов) на информацию.

Комиссия должна через свои территориальные подразделения осуществлять надзор за соблюдением должностными лицами правил документирования (учета) своей деятельности, правил передачи информации гражданам и журналистам.

По аналогии с деятельностью иных государственных инспекций, инспектора Комиссии должны иметь право проверять учет работы всех государственных органов, расследовать факты нарушения прав граждан и журналистов на получение информации, требовать от должностных лиц и иных служащих предоставления информации (объяснений, материалов, документов), необходимой для осуществления надзора, требовать устранения нарушений прав граждан и журналистов, требовать привлечения к дисциплинарной ответственности виновных лиц, передавать материалы в прокуратуру и суд для привлечения виновных к административной и уголовной ответственности.

В русле развития самоуправления в стране имеет смысл наделять общественные организации какими-то ограниченными государственными функциями, в частности, функциями контроля. Определенную долю полномочий, перечисленных выше, можно было бы возлагать на общественные объединения журналистов.

Финансовая независимость средств массовой информации от государственных (муниципальных) органов легко может быть достигнута предоставлением им налоговых льгот. Учреждение их государственными и муниципальными органами должно быть запрещено.

Указанные меры должны помочь использовать информацию в информационном обществе на благо всего общества, а не для его угнетения.

Сноски:

1. Информационное общество: Право и власть. Сборник статей. Екатеринбург, 2001.
2. История политических учений. Выпуск. 2. М.: Юрист, 1996.
3. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1922. № 51. Ст. 646.
4. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 169; 1995. № 24. Ст. 2256; 1995. № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4.
5. По свободе слова у нас 121-е место // Новая газета. 2002. № 83. С. 4.
6. Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105
7. СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
8. Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.
9. 5 U.S.C. 552 (1994 & Supp. II 1996).
10. Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
11. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

16. Ограничение и обеспечение реализации интересов управленческих групп в нормах конституционного права России

// Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Ч. 14. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2003. С. 200-202.

С. 200

За последние годы Россия сделала ряд шагов по дебиюкратизации общества и государства. Результаты этого движения закреплены в действующем конституционном праве.

Закрепление в Конституции РФ 1993 года (ст. 8-9, 34-36) права частной собственности и права на предпринимательство, уничтожило монопольную власть управленческих групп в экономической сфере. На сцену вышел новый класс предпринимателей. Закрепление политических свобод граждан, республиканской формы правления, права на местное самоуправление подорвало силы (сплоченность) управленцев в сфере политики, привело к возникновению некоторого политического плюрализма и слабой либеральной оппозиции. Запрет вводить государственную или иную обязательную идеологию (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ), закрепление информационных прав граждан (ст. 29 Конституции РФ) создали некоторые трудности государственным управленцам в манипулировании общественным сознанием.

Вместе с тем, существующее конституционное право не обеспечивает полной дебиюкратизации общества и государства. В условиях отсутствия демократических традиций, достаточной социальной опоры для поддержания идеи свободы, конституционные нормы должны содержать особые гарантии против усиления бюрократии, в которых не нуждаются западные общества.

Провозглашение равенства всех форм собственности и права на предпринимательство (ч. 2 ст. 8, ст. 34 и 35 Конституции РФ) не препятствуют активному вмешательству чиновничества в экономическую сферу. В соответствии с традициями азиатских государств предприниматель не защищен от произвола со стороны государства и может успешно вести свой бизнес только при наличии поддержки со стороны высокопоставленных чиновников. Активное вмешательство государства в сферу экономики оправдывается провозглашением социального характера государства (ст. 7 Конституции РФ). Большая группа социально-экономических прав, закрепленных в Конституции РФ (ст. 37-44) порождает у населения патерналистскую идеологию и обеспечивает поддержку действий чиновников на ограничение роста предпринимательства и создания инициативного среднего класса, относительно независимого от государства и стремящегося

с. 201

к свободе. Конституционный Суд иногда защищает предпринимателя от не законных поборов, производимых правительством и управленческими группами регионов. Один раз он высказался против установления административных санкций, направленных на полное разорение предпринимателей, нарушающих государственные установления. Таким образом, в России управленческие группы, составляющие государственный аппарат, продолжают оставаться экономически доминирующим классом, опекающим приближенных к ним предпринимателей.

Традиционной задачей буржуазно-демократических революций во всех странах мира являлось ограничение власти главы государства, который возглавляет весь огромный бюрократический аппарат исполнительной власти. Чем сильнее глава государства, тем мощнее бюрократия, ответственная не перед обществом, а перед выше стоящим начальством, по иерархии.

В продолжение монархических традиций Президент РФ не возглавляет исполнительную власть, а, в нарушении ст. 10 Конституции РФ, стоит над всеми

ветвями власти (ч. 2 ст. 80). При этом он активно участвует в формировании бюрократической пирамиды исполнительной власти, включающей его администрацию, ответственное перед ним Правительство и территориальные органы (ст. 83, 111-112 Конституции РФ). Толкование ч. 4 ст. 32 Конституции РФ не предполагает введение принципа меритократии в процесс подбора кадров на государственную службу. В стране продолжает действовать древний принцип подбора подчиненных по их личной преданности начальнику. Отсутствие эффективных организационно-правовых препятствий для использования “административного ресурса” в процессе формирования органов власти избирателями позволяет действующим управленческим элитам сохранять свою власть, обеспечивать ее преемственность. Представительные органы власти становятся все более подконтрольными главе государства и его аппарату. Толкование ст. 13 и 29 Конституции РФ не препятствует огосударствлению средств массовой информации и использованию их для создания видимости благополучного управления страной, вытеснения инакомыслия и обеспечения, таким образом, всенародной поддержки правящей группы.

Аппарат управления, через главу государства по решению Конституционного Суда РФ (постановление от 31 июля 1995 года в части толкования ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) получил возможность законотворчества. Колоссальные полномочия действовать помимо закона, в рамках не определенных четко границ были даны Президенту РФ, а значит и его аппарату, Конституционным Судом РФ при

с. 202

толковании той же ч. 2 ст. 80 Конституции РФ в Постановлении от 30 апреля 1996 года № 11-П.

Конституция РФ не обеспечивает независимого контроля общества и парламента над пирамидой бюрократической власти. Прокуратура оказалась под властью президентских структур (ст. 129 Конституции РФ) и используется в политических целях против оппозиции. Создана фикция ответственности Правительства перед Государственной Думой (ст. 103, 111, 117 Конституции РФ). Конституция не закрепляет контрольных функций парламента, которые имеются в развитых странах Запада (например, права создания следственных комиссий).

В случае угрозы потери власти, правящая управленческая элита может прибегнуть к приему, использованному Президентом РФ осенью 1993 года. Новая Конституция РФ создает самые благоприятные условия для введения прямого президентского правления и использования его в качестве инструмента шантажа оппозиционных сил. Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87), назначает глав силовых ведомств, деятельностью которых руководит непосредственно (ч. 1 ст. 32 Закона “О Правительстве РФ”).

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что правящее положение обособленных управленческих групп в России обеспечивается, в определенной степени, нормами конституционного права.

17. Государственно-правовое регулирование экономики России на современном этапе

// Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (23-24 апреля 1998 года). Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. С. 210-211.

С. 210

При решении вопроса о роли государства в регулировании экономических отношений необходимо учитывать возможности этого государства. Анализ осуществляемого в последние годы в РФ государственного правового регулирования экономики показывает его неэффективность и даже вредность для общества. Заключается это в следующем.

1. Правотворческие процессы осуществляются медленно, отстают от потребностей времени. Длительное время обсуждаются Гражданско-процессуальный, Налоговый, Трудовой кодексы. Правилком стало запоздалое принятие закона о бюджете. В результате право приобретает консервативный характер, мешает развитию экономики. Ряд вопросов долго остаются не урегулированными (трастовые операции, лизинг, инвестирование).

2. Попыткой выйти из положения стало распространение «указного» права. Но оно не стабильно, часто не согласуется с законами, не вызывает доверия, особенно у иностранных инвесторов.

3. Принимаемые правовые акты часто декларативны, заведомо неисполнимы. Пример – ежегодные бюджеты, Закон о ветеранах, Федеральный закон о порядке исчисления и увеличения государственных пенсий. По традиции советских времен в законах закрепляются принципы, которые не реализуются в конкретизирующих нормах. Статья 7 Конституции РФ провозглашает Российское государство социальным, а Правительство и Президент в своих нормативных документах производят политику свертывания социальной защиты населения.

4. Неумение действовать в условиях рыночной экономики привело к принятию правовых актов, которые породили глубокий экономический кризис в стране. Указ Президента РСФСР «О мерах по либерализации цен» вызвал к жизни гиперинфляцию и «долларизацию» всей страны. Результатом отпуска цен стало сокращение в 1,7 раза совокупных сбережений за 1992 г., в конечном счете – падение роста инвестиций в экономику. Законодательство о приватизации породило экономику распределения. За последние годы объем ВВП сократился на 38 %, а инвестиции в основной капитал снизились в 3,5 раза. Законодательство о конверсии почти уничтожило военно-промышленный комплекс страны. Налоговое законодательство загнало «в тень» производство.

5. Современное государство отличается особой социальной направленностью своей политики. Оно сознательно «свертывает» социальные гарантии жизни для большинства населения. Это доказывается

с. 211

характером регулирования трудовых отношений, правовой политикой в жилищной сфере, в образовании, пенсионном обслуживании. Государство не обеспечивает эффективной защиты существующих прав (снижает контроль за безопасностью условий труда, своевременностью выплаты заработной платы) и принимает правовые акты, направленные на ограничение этих прав (ст. 15 Закона РФ об основах федеральной жилищной политики).

6. Ссылаясь на свои социальные задачи, государство возложило невыносимое налоговое бремя на активную часть населения страны, причем налоговый прессинг продолжает возрастать. Например, 21 июня 1997 года был принят закон «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте». Одобрение первого правительственного проекта налогового кодекса должно было увеличить доходы бюджета на 14 млрд. рублей.

Фактически государственные расходы растут за счет «раздувания» государственного аппарата, увеличения его привилегий, неэффективного расходования средств.

7. Государственная политика не мешает концентрации капитала. Пример тому – Федеральный закон о финансово-промышленных группах, указание Центрального Банка России от 5 января 1998 года «О минимальном размере уставного капитала для вновь создаваемых кредитных организаций и о минимальном размере собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций, ходатайствующих о получении дополнительных лицензий». Привилегии имеет банковский капитал и сырьедобывающая сфера. Результатом такой политики являются резкое сокращение производства в обрабатывающей промышленности и превращение страны в сырьевой придаток Запада.

8. Государство не в состоянии эффективно использовать имущество, находящееся в его собственности. Это имущество не приносит никаких прибылей, интенсивно расхищается.

Таким образом, современное государство не в состоянии осуществлять эффективное правовое регулирование экономики. Его деятельность направлена в первую очередь на реализацию интересов государственной бюрократии и представителей крупного капитала. Поэтому необходимо уменьшить до предела количество выполняемых им функций, увеличив качество их реализации. В условиях выбора между плохим и очень плохим обществом следует сделать ставку на рыночное саморегулирование, оставив государству функции «ночного сторожа». Это позволит уменьшить налоговое бремя, поднимет инициативность населения, обеспечит динамичное развитие экономики. Рост регулирующего влияния государства на экономику, как показывает опыт стран Запада, будет эффективен только тогда, когда гражданское общество научится держать государство под своим контролем.

18. Место государственно-правового регулирования в экономических отношениях современной России

Материалы подготовлены на научно-практическую конференцию «Правовое регулирование рыночных отношений в современной России». Челябинск. Март 2003.

Россия является страной, где традиционно развитие государства, его аппарата опережает развитие гражданского общества. Как в любом государстве восточного типа, доминирующим здесь всегда был не класс частных собственников, а класс (страта) управленцев, составляющих государственный аппарат. Советское государство идеально обеспечивало господство класса управленцев в экономической сфере. Закрепление государственной и колхозно-кооперативной собственности почти на все средства производства (ст. 10 Конституции СССР 1977 года) обеспечивало классу управленцев право монопольно владеть, пользоваться и распоряжаться всеми общественными благами в целях поддержания своего политического и идеологического господства. Все население, в условиях отсутствия частной собственности, фактически находилось на службе у государства, его аппарата, полностью зависело от него.

К середине 80-х годов XX века управленческие элиты решили подновить данную систему экономических отношений с целью повышения производительности общественного труда¹²⁸. Дискуссии о направлении развития реформ, превалирование групповых интересов над общеклассовыми, раскололи правящую управленческую элиту. Конфликты внутри этой элиты привели к ослаблению всех групп управленцев. Каждая из борющихся группировок, для закрепления своей власти, вынуждена была искать поддержки у иных групп общества и на Западе. Победившей группировке управленцев пришлось отказаться от монополии на власть в экономической области, допустить частную собственность, предпринимательство и рыночный обмен товарами. Все это было продекларировано в Конституции РФ 1993 года (ст. 8, 34, 35, 36). Доминирующее место заняли частные интересы управленцев (их групп), которые стимулировали процессы приватизации государственного имущества. Под провозглашение либеральных идей были получены крупные кредиты на Западе. Ускорению процесса приватизации способствовала конкуренция управленцев (их групп) за захват наиболее крупных имущественных комплексов. Таким образом, достаточно быстро удалось перераспределить государственное имущество между самими управленцами и приближенными к ним людьми. Нормы законодательства в этот период, в основном, исполняли роль прикрытия административного произвола. Общество было слабым и не могло контролировать передел имущества, а правоохранные органы были нейтрализованы¹²⁹. Возник так называемый номенклатурный капитализм, при котором право частной собственности и право предпринимательства получили в основном люди имеющие политическую власть и опекаемые ими предприниматели. На разном уровне сформировались правящие властно-предпринимательские группы. Идеи либерализма не были реализованы, но так как их использовали для передела собственности, то они были опорочены в глазах массы населения.

После завершения приватизации внутри правящих групп начались конфликты между частными собственниками и управленцами. Собственники капитала старались поставить под свой полный контроль аппарат государственного управления. Для того чтобы противостоять этому лозунг либерализации экономики был заменен лозунгом усиления государственного регулирования экономики. Это позволяло классу управленцев осуществлять контроль над предпринимателями. Переходу управленцев в наступление способствовала благоприятная внешнеэкономическая обстановка. Рост цен на энергоносители в мире позволил управленческой элите России отказаться от заимствования финансовых средств на Западе и игнорировать его требования придерживаться курса развития рыночных отношений. В экономике России начались контрреформы, направленные на усиление государства, составляющих его аппарата управленческих групп. Расширение поля общественных отношений, регулируемого нормами частного права, сменилось политикой возврата к усилению регулирующего воздействия норм публичного права.

В качестве идеологического прикрытия названной стратегии использовались ссылки на западный опыт роста государственного вмешательства в экономику. При этом игнорировалось то, что в развитых странах Запады государственный аппарат находится под пристальным вниманием сильного гражданского общества, и он несет ответственность за эффективность всех принимаемых мер. Таким образом, усиление государства на Западе ведет страну к социализации. Такие же по форме меры в России, при отсутствии гражданского контроля за аппаратом управления, ведут к бюрократизации экономических отношений, к реализации эгоистических интересов управленцев, составляющих

¹²⁸ Ускорение. М.: Правда, 1985.

¹²⁹ Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

государственный аппарат и приближенных к ним предпринимателей (в основном крупных)¹³⁰.

Вторым идеологическим прикрытием стратегии усиления власти управленцев является провозглашенный в ст. 7 Конституции РФ курс на построения социального государства в России. В условиях низкой производительности труда и при бесконтрольности аппарата управления политика на формирования социального государства приводит на деле к укреплению патерналистских отношений и реализации редистрибутивной модели распределения общественного продукта. Государство, с помощью налогов, отнимает значительную часть продукта, производимого в обществе, и распределяет его среди неимущего населения. При этом население не получает достойного уровня жизни, но остается зависимым от государственного аппарата, раздающего нищенские пособия. Оно связывает свои надежды на рост благосостояния с «добрым царем». Одновременно, обязанности государства по выполнению социальных программ служат оправданием для высокого уровня налогообложения предпринимателей. Высокое налоговое бремя препятствует развитию мелкого и среднего предпринимательства, загоняет его в «тень». Уклоняясь от налогов, предприниматель постоянно находится под угрозой привлечения к юридической ответственности. Это делает его полностью зависимым от воли управленцев, которые, в условиях массовых правонарушений, избирательно применяют меры юридической ответственности к тем, кто пытается вырваться из-под их опеки или поддерживает оппозицию.

Российское государство и законодательство не обеспечивает права человека на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, в соответствии с декларацией ч. 1 ст. 34 Конституции РФ. Они не в должной мере защищают частного собственника от посягательств на его имущество со стороны государственных чиновников, крупных собственников, преступных групп. В Российской Федерации не гарантируется поддержка конкуренции, которая обеспечила бы быстрое и эффективное развитие экономики, удовлетворение интересов потребителя. В стране пока отсутствует эффективно действующая судебная система, направленная на защиту частной собственности и предпринимательства. Как уже отмечалось выше, органы правоохраны выступают, как правило, инструментом контроля управленцев за предпринимателями.

Под прикрытием заботы о потребителе государственный аппарат устанавливает административные барьеры на пути развития частного предпринимательства и роста производства в целом. Роль этих барьеров выполняют институты лицензирования, квотирования, сертификации, контроля. Вместо того чтобы усиливать органы, работающие по жалобам населения (в том числе судебную систему), в стране до колоссальных размеров вырос административный аппарат, который берется решать за потребителей какой товар, какого качества и по какой цене им покупать. Контроль государства за всеми сферами экономики позволяет чиновничеству получать высокую коррупционную ренту, которая включается в себестоимость продукта и обеспечивает замедление работы всего экономического механизма.

Тесная связь управленческих элит с крупными собственниками позволяет нейтрализовать действие антимонопольного законодательства. Вместо защиты мелкого и среднего предпринимателя от давления крупного собственника, государство способствует концентрации капитала в стране посредством распределения государственных кредитов, государственных заказов, налоговых льгот. Личный характер связей управленческих элит с представителями крупного бизнеса создает высокий уровень политических рисков вложения капитала в России. Это называется в качестве главного препятствия для инвестирования развития российской экономики из-за рубежа. В этом же причина того, что любой крупный предприниматель должен часть своего капитала вывозить за рубеж.

На сегодняшний день, страна не сумела пройти даже первого этапа буржуазной революции и построить государства типа «ночного сторожа». Это естественно, в сложившихся социально-экономических и политических условиях, когда еще не сформировалось гражданское общество частных собственников, способных заставить государство защищать их интересы.

Не пройдя стадию буржуазного государства и права, Россия не сможет стать развитой страной мира, не сможет дорасти до уровня социального государства, поскольку развитие экономики и производительности труда зависит от создания условий для реализации предпринимательской инициативы. Государство не только в Советской России, но и на Западе показало, что оно не может быть эффективным хозяином. С 70-х годов XX века развитые страны мира отказались от развития кейнсианской модели государства и вернулись к политике либерализации экономики¹³¹. Это замалчивается в российской экономической и правовой литературе.

Очередное падение цен на энергоносители на мировом рынке приведет Россию к глубокому экономическому кризису.

Юридическая общественность страны в первую очередь должна понять какое государство и право нужно стране на современном этапе и по возможности воспрепятствовать движению ее по пути стран «третьего мира», где государство оказывается главным тормозом развития экономики.

¹³⁰ Денисов С.А. Социализация и бюрократизация государства на пороге XXI века // Европа на рубеже тысячелетий: исследование и преподавание европейской истории XX века. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999. С. 72-74.

¹³¹ Моммен А. Третий путь. Обновление социальной демократии. Антони Гидденс // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 4. С. 217.

19. 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.

С. 62

Ни кто не будет отрицать, что характер государства определяется развитием общества. В данной работе будет поставлен вопрос о том, какие особенности российского общества обеспечивают бюрократические черты российского государства.

Для определения характера того или иного государства, его места в истории общества наука применяет различные идеальные модели типов государства. В советский период были хорошо разработаны научные модели рабовладельческого, феодального, буржуазного государства. С помощью этой типологии можно было дать характеристику конкретным историческим государствам путем определения степени реализации ими интересов различных классов. Конечно, результат получается достаточно абстрактным, но он позволяет сравнивать государства между собой, определять место того или иного государства в процессе мировой смены одного способа производства другим и дискутировать о его прогрессивности.

Одним из недостатков советской типологии было то, что она не выделяла бюрократического типа государства, обеспечивающего господство не тех или иных групп частных собственников, а самих управленцев, составляющих аппарат этого государства и относительно обособленных от всех остальных групп общества. Такая модель государства в наибольшей степени реализовалась в истории стран так называемого восточного (азиатского) типа. Об автономном положении управленческих групп в обществе говорил К. Маркс, описывая Пруссию XIX века¹³² и Францию в период

С. 63

правления Луи Бонапарта¹³³. Исходя из его идей, государства, обеспечивающие независимость аппарата управления от общества, стали называть бонапартистскими. В XX веке бюрократическая модель государства наиболее полно была реализована в странах с фашистскими диктатурами и в так называемых коммунистических обществах или обществах советского типа¹³⁴. Отмечается, что в странах «третьего мира» государство опережает развитие гражданского общества¹³⁵, что обеспечивает его бюрократизацию.

1. Понятие и признаки бюрократического типа государства

Бюрократическим, в данной работе, будет называться государство, обеспечивающее экономическое, политическое и идеологическое доминирование в обществе управленческих групп, составляющих аппарат государства (господствующей церкви, партии), обладающих значительной степенью обособления от управляемого общества. В состав названных групп включаются все лица, занятые управленческим трудом, от главы государства до чиновников самого низшего ранга. Основной вопрос, поставленный когда-то С.Н. Эйзенштадтом о роли бюрократии¹³⁶ здесь разрешается просто. Она при таком типе государства не слуга, а хозяин. Созданные ею органы независимы от общества, не являются орудиями власти каких-то групп общества. Это орудия власти самой бюрократии, состоящей из названных управленческих групп.

Экономическое господство обособленных управленческих групп обеспечивается поддержанием отношений, при которых, основные средства производства находятся в распоряжении этих групп. Это обеспечивается, в первую очередь, через доминирование государственной (храмовой, партийной) собственности на основные средства производства, притом, что государство не подконтрольно и не подотчетно обществу. Государственное имущество становится не собственностью народа (нации), а коллективной собственностью управленцев, составляющих государственный аппарат. Отдельный чиновник, и даже глава государства, здесь не является частным собственником государственного имущества.

С. 64

Другим инструментом экономического господства управленцев является организация редиистрибутивных отношений в распределении производимых в обществе материальных благ. Они заключаются в том, что государство отнимает большую часть произведенного в обществе продукта, а затем по своему усмотрению распределяет его между членами общества. Все общество попадает в зависимость от чиновников, которые распределяют имеющиеся блага, притом, что сами чиновники собственниками этих благ не являются. Такой порядок распределения позволяет обеспечить экономические привилегии управленцев в зависимости от их места в пирамиде власти.

Бюрократическое государство может применять различные способы привлечения работника к труду. Он может быть превращен в раба, феодально-зависимого крестьянина или наемного рабочего. При этом аппарат государства выступает в роли коллективного рабовладельца, феодала или буржуа¹³⁷.

¹³² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 1. С. 199–217.

¹³³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 8. С. 207.

¹³⁴ Smith B.C. Bureacracy and Political Power. Brighton: Wheatsheaf book. N.Y.: Martins Press, 1988. P. 26–27, 95.

¹³⁵ Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М.: Эдиториал УРСС, 1998. С. 28.

¹³⁶ Eisenstadt Samuel N. Bureacracy and Bureacrutization // Essays on Comparative Institutions New York: John Wiley, 1965. P. 179.

¹³⁷ Карасев В.И. Общество, государство, цивилизация: к теории становления социумов. Москва-Воронеж, 2000. С. 6.

Политическое господство обособленных от общества управленческих групп достигается с помощью поддержания авторитарного или тоталитарного режима в обществе. Аппарат управления формируется сверху вниз, начиная от главы государства, или правящей управленческой олигархии.

Идеологическое господство обособленных управленческих групп обеспечивается путем формирования управленческой элитой одной господствующей идеологии, которая оправдывает их господство. Эта идеология распространяется во всем обществе. Инакомыслие жестоко подавляется. Для воспрепятствования проникновения в страну альтернативных идеологий поддерживается политика изоляционизма.

Описанный тип государства, подавляет гражданское общество. В связи с этим его называют квазиобщественным¹³⁸.

2. История взаимодействия общества и бюрократического государства в России

Можно выделить два основных блока причин и условий возникновения бюрократического типа государства. К первому блоку относятся факторы, касающиеся самого социума, его неспособности подняться до уровня развития сильного гражданского общества. Вторая группа факторов связана с деятельностью самого

С. 65

аппарата государства, с его способностью направлять развитие общества в собственных групповых интересах, мешать или вовсе не допускать формирования гражданского общества.

Для России, почти на всех промежутках ее истории было характерно опережающее развитие государственного аппарата, который держал под своим контролем все иные социальные слои общества¹³⁹. Можно говорить о традиционном отсутствии или очень слабом развитии гражданского общества в России. Часто оно было полностью поглощено государством, использовалось как подсобная сила для него, как обоз для действующей армии. Цель существования и развития страны сводилась к существованию и процветанию государства, его аппарата.

Наибольшей степени бюрократизации, в досоветский период, государство достигло в конце правления Петра I. Вся страна была превращена в военный лагерь, мобилизована на расширение границ. Все мужское население правящего класса землевладельцев было превращено в государственных служащих. При чем доминирующее положение в аппарате управления занимали военные чины. Само землевладение было поставлено в зависимость от несения человеком государственной службы. За уклонение от службы существовала угроза лишения поместий. За успехи по службе люди награждались дворянскими званиями и новыми землями с крестьянами. Вся экономика страны работала на содержание государственного аппарата, на реализацию поставленных им задач. Купцы должны были выполнять государственные заказы, платить огромные налоги. Те, кто уклонялся от работы с государством – разорялись. Усиленной эксплуатации подвергались крестьяне, которые были переведены на подушную подать.

Попытки уйти, спрятаться от этой государственной машины всегда присутствовали у дворянства, отдельные члены которого пытались уклониться от государственной службы. Организованное недовольство проявляли городские жители и крестьяне. Но их выступления жестоко подавлялись с помощью вооруженных сил.

Фактически, период правления Петра I характеризуется наибольшим продвижением в сторону формирования государства типа Восточной деспотии, а не движением на Запад.

Отсутствие в России гражданского общества в тот период, когда оно уже заявило о себе в Европе, как о самостоятельной силе связывается не только с мощью управленческих групп, составляющих

С. 66

аппарат государства. Страна не имела развитой морской торговли, а значит, в ней не мог накапливаться частный торговый капитал. Это, в свою очередь, не приводило к развитию частной промышленности. Города развивались очень слабо. В России не возникло сильных социальных слоев, которые могли бы противостоять государственному аппарату. Сила крупных землевладельцев бояр, не зависящих от царя, была подорвана еще при Иване IV. Это воспрепятствовало развитию страны по пути, схожему с английским. Горожане были так слабы, что не только не требовали свободы, но сами были инициаторами усиления своей крепостной зависимости от государства в середине XVII века (Восстание горожан в 1648 году). Церковь в России так же не составляла альтернативной силы государству, а была встроена в него. С начала XVIII века она полностью превратилась в государственный департамент по идеологической работе с населением. Жестоко эксплуатируемая крестьянская масса была воспитана в монархическом духе, твердо верила в миф «о добром царе и плохих боярах». Восстания поднимались не против монархии, а против «плохого» царя за «доброе» царя. Государство монополизировало политическую сферу. Всякие не государственные политические организации рассматривались как преступные, посягающие на абсолютную власть царя. Раскол церкви в XVII веке создал некоторые альтернативы в духовной сфере. Но государственный аппарат в союзе с церковным успешно подавили старообрядческое движение, превратили его в локальную силу, вытесненную в глухие окраины России.

Возрастание мощи государственного аппарата обычно связано с приходом к власти энергичного главы государства. Со смертью Петра I медленно начинают развиваться процессы возникновения ростков гражданского общества. Они связываются с массовым уклонением дворянства от государственной службы и превращением их в первую очередь в землевладельцев. Борьба за престол во второй половине XVIII века позволяет этой части дворянства добиться правового закрепления возможности не служить и иметь ряд прав, защищающих их от произвола чиновников и самого царя (Манифест о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству 1762 года, Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 1785 года)¹⁴⁰.

¹³⁸ Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М.: Эдиториал УРСС, 1998. С. 31.

¹³⁹ *Денисов С.А.* Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // *Юридическая наука и развитие российского государства и права. Тезисы докладов научно-практической конференции.* Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26–29.

¹⁴⁰ *Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период.* М.: Юридическая литература, 1990. С. 357–358; 364–367.

Некоторые послабления получило купечество (Грамота на права и выгоды городам Российской империи 1785 года)¹⁴¹. Даже служилая часть дворянства, например, в лице Декабристов, выступает с требованиями приобретения большей независимости

С. 67

членов общества от государственного аппарата. Все остальные группы общества находятся в зависимом от государственного аппарата состоянии. Их, как прежде, жестоко эксплуатируют, используя для содержания государственного аппарата и реализации его целей. Мощный государственный аппарат высасывает из общества все его жизненные силы. Накопление капитала третьим сословием идет очень медленно. Сельские жители задавлены поборами и своим крепостным состоянием. Большая часть образованного сословия дворянства боится народа и помогает государственному аппарату подавлять развитие гражданского общества.

Реформы второй половины XIX века связаны не столько с давлением низов, сколько с пониманием самой государственной бюрократии во главе с царем того, что управляемое общество надо перестроить на другой основе, позволяющей увеличить его производительность и отдачу. Как все помнят из истории, мысль о реформах возникла после того, как государственно-бюрократическая элита не смогла реализовать свои планы в Крымской войне.

С переходом общества на капиталистические рельсы государственный аппарат все больше терял способность держать развитие общества под своим контролем. Все чаще оно выходило за рамки того, что ему предписывалось государственной бюрократией. Попытки усилить влияние государственного аппарата на общество в 70–80-х годах XIX века означали лишь обострение конфликта между обществом и бюрократией, возглавляемой царем, но не достигали желаемого результата. Накопление капитала приводило к тому, что его владельцы все больше ощущали свою экономическую силу и не удовлетворялись ролью придатка государственной машины. Свои интересы они начали возводить в ранг интересов всей страны и пытались навязывать их государственному аппарату. Быстро начали распространяться идеи подчинения государственного аппарата обществу. Имущие элиты возникшего гражданского общества старались по мере возможностей использовать недовольство масс населения (рабочих и крестьян) своим положением для ограничения власти государственной бюрократии в свою пользу. Эта политика имела успех с 1905 по осень 1917 года. Препятствием на пути развития гражданского общества в России были его внутренние противоречия между имущей и не имущей частью. С осени 1917 года эти противоречия стали доминировать и каждый полюс гражданского общества озабочился созданием собственного аппарата управления, которому были предоставлены почти неограниченные права.

Масса рабочих и крестьян, которая поддерживала аппарат партийно-государственного управления, создаваемый под лозунгом власти Советов не обладала имущественными благами, достаточной духовной культурой, организованностью. Некультурность и

С. 68

неорганизованность трудящихся масс признавали сами управленческие элиты¹⁴². Рабочий класс был приучен подчиняться командам сверху. Он не был способен создать собственную организацию, но был готов войти в качестве дисциплинированных исполнителей в чужую организацию. Все это моментально привело к тому, что созданный из рабочих, крестьян аппарат партийно-государственной власти превратился в значительной степени независимый от них институт. Произошло быстрое обюрокративание аппарата состоявшего из бывших рабочих и крестьян. Конечно, его объединяло с массой рабочих и крестьян нетерпимость к классу частных собственников. Но при этом, собственные интересы возникшего и все более расширяющегося слоя управленцев доминировали над интересами рабочих и крестьян. Возник целый клубок противоречий, в котором до сих пор не могут разобраться историки.

Быстрому формированию бюрократического государства, действующего под лозунгом Советской власти, способствовала гражданская война.

Пика своего развития новое бюрократическое государство достигло в конце 30-х годов XX века. Рабочие и крестьяне были почти полностью превращены в солдат промышленной и сельскохозяйственной армии. В трудовых отношениях действовала дисциплина, приближенная к воинской. За нарушение ее предусматривались меры уголовной ответственности. Злостных нарушителей и тех, кто был не доволен существующим бюрократическим строем, не любили к партийной элите, лишали свободы и превращали фактически в государственных рабов. Государственная собственность почти на все средства производства и результаты труда обеспечивала полную зависимость населения от партийно-государственной бюрократии.

Имущие группы общества, способные к самостоятельному мышлению и организованному действию против власти партийно-государственной бюрократии были полностью уничтожены. В.Е. Грум-Гржимайло пишет: «Большевики, раздавив капитализм, уничтожили класс независимых от правительства людей. ... Сейчас в России независимых людей нет. Все интеллигенты сделались людьми 20 числа, голодом принуждены быть послушными рабами. Поэтому все молчат...»¹⁴³.

Мощь новой бюрократии обеспечивалась ее единством, объединением вокруг своего энергичного вождя. Деспотизм, гораздо более полный, чем при Петре I был восстановлен. В отличие от государственной бюрократии XVIII века, ни кто из чиновников, даже высших не обладал правами частного собственника и поэтому

С. 69

абсолютно зависел от удержания своей должности и успехов в службе. О таком бюрократическом аппарате могли только мечтать китагские императоры или фараоны Древнего Египта.

Демократические традиции, не успев укрепиться в России, были полностью уничтожены. «Командные системы, – пишет Дж. Кин, – могли существовать стабильно, только загоня нормальное гражданское общество в подполье, действуя с помощью принуждения, страха или апатии»¹⁴⁴.

¹⁴¹ Там же. С. 367-373.

¹⁴² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 169–172.

¹⁴³ История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 220.

¹⁴⁴ Черных А.И. Гражданское общество в истории России // Гражданское общество: теория, история,

Идеальный бюрократический тип государства созданный в СССР к середине XX века не мог существовать долго. После смерти его создателя внутри аппарата управления начались конфликты, неизбежно вытекающие из борьбы за власть между разными группами управленцев. Новая элита, пришедшая к власти, старалась укрепить свой авторитет за счет критики старой. Населению, в основном убежденному в верности целей, к которым его вел партийно-государственный аппарат, показали, что вождь, до сих пор считавшийся почти святым, может не просто ошибаться, но и вести преступную политику.

Бюрократическое государство теряло свою социальную опору. Научно-техническая революция неизбежно породила увеличение группы образованных людей, обманывать которых было уже не столь легко. Отказ от массовых репрессий против инакомыслящих привел к распространению в обществе идей не удовлетворенности правящей партийно-бюрократической элитой. Развитию инакомыслия способствовали прорехи в “железном занавесе”. Общество приобрело некоторую духовную независимость от управленцев, но оно продолжало зависеть от них экономически, а поэтому не было способным к самоорганизации.

3. Ослабление советского бюрократического государства

К краху Советское бюрократическое государство классического типа привела сама правящая страта (класс) управленцев. Во второй половине 80-х годов XX века партийная элита начала искать новые формы устройства управляемого общества, которые позволили бы повысить производительность общественного труда. Целью перестройки было ускорение экономического развития, технического прогресса¹⁴⁵. Внутри управленческих элит усилились противоречия.

С. 70

Резко ослабла дисциплина внутри партийно-государственного бюрократического механизма. Внутри управленческого аппарата возникло много центров борьбы за передел власти. В конфликт с господствующей партократией вступили управленцы, составляющие советский аппарат и органы хозяйственного управления. Обострился до предела конфликт между союзным руководством и руководством республик. Борьба за власть между теми, кто взял на вооружение лозунги реформ и консерваторами вылился в государственный переворот 1991 года. Приятно думать, что руководящим началом революции 1989–1991 года, – как пишет Стивен Фиш, – было диссидентское движение¹⁴⁶. По мнению автора – это переоценка развития гражданского общества в России. К сожалению, даже революции в России делаются сверху, а не массами населения.

В острой борьбе за власть все группы управленцев вынуждены были искать поддержки среди населения. Людям было позволено высказывать свои взгляды, критиковать руководство. Процесс создания и распространения новых идей вышел из-под контроля управленцев. Обострение борьбы между управленческими группами очень ослабило каждую из них. Они вынуждены были так же как осенью 1917 года взять на вооружение не свои лозунги. Часть управленцев поддержало идею восстановления частной собственности в надежде привлечь на свою сторону какие-то группы населения и самим приобрести капитал.

Бюрократия СССР, в отличие от бюрократии Китая не выдержала экзамен на организованность. Она забыла, что сила бюрократического государства в сплоченности и иерархии чиновников. Уничтожение этой основы приводит к потере бюрократией монополии на власть.

Таким образом, история подавления управленческими группами гражданского общества сменилась историей развития гражданского общества теми же управленцами. Гонители демократии враз превратились в ее защитников и соревновались между собой в том, кто из них больший демократ. Не мало важное значение в этом чудесном превращении имело желание борющихся за власть управленческих групп заручиться поддержкой западной правящей элиты и получить от нее под демократические лозунги финансовую помощь.

Политика приватизации, проводимая под контролем самих управленцев, привела к быстрому формированию класса крупных частных собственников из бывших управленцев и приближенных к ним людей. К концу 90-х годов XX века крупные собственники почувствовали себя настолько сильными, что начали претендовать

С. 71

на контроль за самой управленческой элитой.

Результаты выборов Президента РФ в 1992 и 1996 году показали, что в обществе возникла достаточно большая группа населения, не желающая возврата к старому государству с монопольным положением коммунистической бюрократии.

Ослабление патерналистских свойств государства заставило часть населения рассчитывать в борьбе за выживание на собственные силы.

В стране возникло большое количество партий и политических движений, борющихся за власть. Сформировалась пока еще слабая не государственная политическая система. Левые партии, хотя и призывали вернуться к старому бюрократическому типу государства, но, критикуя существующее государство, развивали общественную мысль, подрывали у населения веру в государство вообще.

Огосударствленные общественные организации, потерявшие финансовую поддержку со стороны ослабленного государства, приобрели некоторую самостоятельность. Возникли новые общественные объединения (творческие союзы, профессиональные союзы, правозащитные организации).

В обществе стали быстро распространяться либеральные идеи формального равенства, свободы, идеи построения правового государства, служащего защите прав человека. Борьба различных общественных сил породила плюрализм идеологий, которые были представлены в научных работах, художественных произведениях, публицистике.

Конкуренция управленческих групп в борьбе за власть привела к тому, что в Конституции РФ 1993 года и

современность. М.: Изд-во Института социологии РАН, 1999. С. 81.

¹⁴⁵ Ускорение. М.: Правда, 1985.

¹⁴⁶ Фиш С. Иллюзии спасения: демократия, национализм и миф в посткоммунистической Европе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999, № 2. С. 160.

другом законодательстве были закреплены положения, ограничивающие власть обособленных управленческих групп в стране. Права человека были объявлены высшей ценностью (ч. 1 ст. 2 и ст. 18 Конституции РФ). Ст. 8 Конституции РФ продекларировала свободу экономической деятельности, а ст. 34 право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Частная собственность была признана равно защищаемой с государственной (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). Большое значение имело принятие Гражданского кодекса РФ, который иногда называют экономической конституцией.

В политической области большой уступкой управленцев гражданскому обществу являлось декларирование в Конституции РФ политического многообразия и многопартийности (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ). Правящая в 1993 году группа вынуждена была закрепить в Конституции РФ ограниченное президентской властью разделение властей (ст. 10, 11, 80 Конституции РФ), федеративный

С. 71

характер государства (гл. 3 Конституции РФ), отделение местного самоуправления от государства (ст. 12, гл. 8 Конституции РФ). Определенное препятствие для закрепления одной управленческой группировки у власти создает запрет одному и тому же лицу занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд (ч. 3 ст. 81 Конституции РФ).

В духовной сфере правовая возможность для саморазвития гражданского общества создается признанием государством идеологического многообразия (ч.1 ст. 13 Конституции РФ) и запретом устанавливать какую-либо идеологию государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ).

Защитником прав и свобод человека и гражданина стал Конституционный Суд РФ. Благодаря ему были отменены ограничения самоуправления, вводившиеся в ряде регионов. Он заставил законодателей отказаться от следственного уголовного процесса в пользу состязательного. В своих постановлениях и определениях Конституционный Суд РФ не раз вставал на защиту предпринимателей от правительства, которое пыталось усилить налоговый гнет.

4. Сохранение бюрократических черт российского государства в конце XX века

Реформы в России 1991–2000 годов не обеспечили переход страны от бюрократического государства восточного типа к буржуазному или социальному государству западного типа. Обособленные от общества управленческие группы потеряли монополию на власть, но продолжали оставаться доминирующей силой во всех сферах общественной жизни.

Несмотря на проведенную приватизацию, государство оставалось самой мощной экономической силой. Слабое гражданское общество не могло осуществлять действенный контроль за аппаратом управления, что позволяло управленцам разного уровня по своему усмотрению распоряжаться материальными и финансовыми ресурсами, попадающими в их руки. Это обеспечило обогащение самих управленцев и создание вокруг них относительно преданных им группировок предпринимателей. Сформировался так называемый номенклатурный капитализм, при котором право частной собственности и предпринимательства получили сами управленческие группы и приближенные к ним люди. Номенклатурные предприниматели имели колоссальные преимущества в использовании государственных финансовых и материальных средств (кредиты, государственные заказы, освобождения от

С. 73

налогов) и административную поддержку своей деятельности (бесконтрольность и безответственность деятельности). За счет этого они получали сверхприбыли и быстро обогащались. В стране было принято антимонопольное законодательство, но оно использовалось очень избирательно. Естественно, номенклатурные предприниматели принимали все необходимые меры к тому, чтобы опекавшие их управленческие группы оставались у власти и находились вне контроля гражданского общества. Н.А. Симония говорит об образовании бюрократического капитала, который стал доминирующей силой во всей российской экономике¹⁴⁷. Можно сказать, что Россия перешла от одной формы экономического господства бюрократии, которая не допускала вообще частной собственности, к другой форме господства той же бюрократии с использованием элементов частной собственности. Эту новую форму господства можно сравнить с той, что существовала в России в XVIII веке, при которой часть доходов чиновник получал не непосредственно из государственной казны, а из своего поместья, которое давалось ему за службу.

В России не произошло отделения власти от собственности. “В этих условиях, – пишет В.А. Четвернин, – доступ к власти означает доступ к собственности и возможность участвовать в перераспределении национального дохода в свою пользу”¹⁴⁸.

Неопекаемые властью предприниматели оказались не конкурентоспособными. Государство создало для них чрезвычайно не благоприятный режим. Оно давило их с помощью «налогового пресса», ставило под жесткий контроль государственных структур. Одновременно, оно не защищало их от преступных элементов, от давления со стороны крупного капитала и от поборов чиновников. В этих условиях частный собственник, не имеющий личных связей с государственными (муниципальными) управленцами, мог выжить, только уклоняясь от налогов, нарушая иные правила предпринимательской деятельности. Массы этих частных собственников не чувствовали себя значительной и легальной силой. Они работали на “черном рынке” и ощущали себя подпольщиками в своей собственной стране, не могли организовать, боялись заявить о себе. Кроме того, этот уже имущий слой, который можно отнести к среднему классу, еще не имел ни политической грамотности, ни политических амбиций и не видел

С. 74

ни чего, кроме своих сиюминутных экономических выгод. Социологи констатируют, что средний класс,

¹⁴⁷ Симония Н.А. Государство и бизнес в России // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО “Соверо-Принт”, 2001. С. 34-35.

¹⁴⁸ Четвернин В.А. Основы конституционного строя России: доктрина и практика // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Выпуск 2. М.: ИГП РАН, 1998. С. 7.

который является социальной основой сильного гражданского общества на Западе, в современной России находится в зародышевом состоянии¹⁴⁹.

Новые управленческие элиты эффективно играли на страхе частных собственников перед возвратом коммунистов и получали от них доверенность на любые незаконные действия против последних. Поэтому, государственный переворот 1993 года не вызвал возмущение среди той части населения, которая боялась возврата к прошлому.

Управленческие элиты были не столь наивными и в ходе отступления, наряду с демократическими декларациями, оставили в Конституции РФ 1993 года много лазеек для сохранения и расширения в будущем собственной власти.

Конституция РФ 1993 года дала всей стране модель формы правления, которую можно обозначить как “сильный президент и слабый парламент”. Эта модель была спроецирована на регионы и муниципальные образования. Она предполагает возможность концентрации сверх высокой власти в руках Президента РФ. Один из комментариев Конституции РФ констатирует: “Конституция установила такое соотношение законодательной и исполнительной властей, которое нельзя признать надлежащими институциональными гарантиями свободы, безопасности и собственности, гарантиями от монополизма власти и авторитаризма”¹⁵⁰. По мере ослабления политической активности населения отдельные группировки управленцев возглавляемые главой государства, главами регионов, главами муниципальных образований поставили под свой контроль представительные органы, фактически устроив разделение властей между представительной и исполнительной ветвями власти.

Население оставалось политически наивным и настроенным иждивенчески. Оно ни чего не хотело делать для того, чтобы осуществлять свой выбор кандидатов в представительные органы на основе накопления знаний о них, не осуществляло контроль за их работой. При этом оно, ожидало от выбранных депутатов как от “золотой рыбки” исполнения всех их желаний. Эти ожидания, естественно, были обмануты. Представительные органы всех уровней потеряли авторитет в глазах народа и легко попали в зависимость от соответствующих администраций. Населению, которое привыкло отождествлять государство с его главой, не трудно было доказать, что представительные органы ему не очень нужны. Количество

С. 75

депутатов в региональных и местных органах власти было доведено до минимума, что привело к снижению их представительства. В состав представительных органов в регионах и на местах вводились приближенные к главам администрации предприниматели, руководители государственных и муниципальных предприятий, назначенных главой соответствующей администрации. С целью нейтрализации представительных органов, глава государства и главы регионов подчеркивали свою непосредственную связь с народом и доказывали, что представительные органы только мешают им реализовать волю народа. Это старый прием. В свое время, для принижения роли парламента Луи Бонапарт подчеркивал: “... я, избранный народом и обязанный моей властью ему одному, всегда буду подчиняться его законно выраженной воле”¹⁵¹.

В 90-е годы XX века в России произошла децентрализация управления страной. Но это не привело к созданию демократического федеративного государственного устройства. Центристско-бюрократическая система была преобразована в анархо-бюрократическую. Власть переместилась из рук центральных управленческих элит в руки региональных элит, из единой превратилась во фрагментарную.

К концу XX века в России была создана система органов местного самоуправления. Но население, не привыкшее самостоятельно решать свои общие дела, оказалось настолько пассивным, что аппарат органов муниципального самоуправления оторвался от населения и был легко подчинен органам государственной власти. Самоуправление подменили децентрализацией государственного управления. Возникла видимость демократических институтов местного уровня. Если в свое время французы воспротивились укрупнению коммун¹⁵², то, например, в Тюменской области созданная по воле одного губернатора поселковая система местного самоуправления без возражений со стороны населения была преобразована в районную, как только пришел к власти другой губернатор. Финансовая база муниципальных образований чуть укрепилась, но аппарат муниципальных органов стал еще более отчужденным от людей проживающих в разных деревнях и поселках большого по площади района. У губернатора расширились возможности ставить сверху глав муниципальных образований, выборы которых превратились в формальность.

К сожалению, у значительной части населения страны так и не появилось желание быть полноправными гражданами своей страны. Их вполне

С. 76

устраивало положение подданных.

Наличие в руках государственных управленцев финансовых средств, власти, режим беззакония позволял им создавать подконтрольные политические партии, иные общественные организации. Слабость представительных органов, отсутствие права формирования правительства сдерживало партийное строительство. Победа партии на выборах не давала ей возможности определять политику государства. Реальная власть оставалась в руках главы государства. Большая часть созданных в 90-е годы XX века партий относилась к категории малых. Их руководство было далеко от населения.

В стране не возникло сильной системы общественных объединений, способной отстаивать интересы граждан. Слабым оставалось профсоюзное движение. Возникшие в стране правозащитные организации существовали в основном за счет финансирования их различными фондами Запада. Государственный аппарат пока еще мог просто игнорировать их.

¹⁴⁹ *Голенкова З.Т.* Альтернативы и перспективы развития гражданского общества в России // Гражданское общество: теория, история, современность. М.: Издательство Института социологии РАН, 1999. С. 20.

¹⁵⁰ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 90.

¹⁵¹ *Маркс. К., Энгельс Ф.* Соч. Изд. 2-е. Т. 8. С. 171.

¹⁵² *Одицова А.В.* Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. 1992, № 8. С. 101.

Десятки возникших предпринимательских объединений характеризовались тесной связью с государственным управленческим аппаратом¹⁵³ и иллюстрировали номенклатурный характер отечественного капитализма. Это был результат номенклатурной приватизации. Деятельность этих предпринимательских союзов была направлена скорее на подавление рыночных отношений и сохранение привилегий крупных и не эффективных собственников капитала.

Общество не обладало достаточными финансовыми возможностями для поддержки средств массовой информации (СМИ). В силу этого последние не могли иметь финансовую самостоятельность. Большая часть их была поставлена под контроль различных государственных или муниципальных органов или предпринимателей, связанных с управленческими группами. Таким образом, управленческие группы сохранили в своих руках наиболее важные каналы распространения политической информации и могли манипулировать мнением большинства населения.

Отсутствие политических знаний у большей части населения позволяло достаточно легко манипулировать его сознанием. Западные представления о естественности свободы, демократии, равенства, справедливости, неприкосновенности частной собственности не сумели глубоко проникнуть в сознание большинства населения. Наоборот, естественными остались идеи патернализма, иерархии, вождизма. Они опирались на конституционные требования построения социального государства.

С. 77

Широкое распространение по-прежнему имел правовой нигилизм. В условиях неуважения к праву источником законодательства являлось не гражданское общество, а государственный аппарат. Таким образом, для формирования правового государства пока нет духовной основы.

Дух потребительства, распространившийся в 90-е годы XX века имел свои позитивные следствия. Он не позволил элитам государства вовлечь общество в какие-либо авантюры, основанные на стремлении к иллюзорным целям (великая держава, коммунизм и т.д.). Благодаря этому, в 1993 году, страна отказалась втягиваться в гражданскую войну. Но с другой стороны, – как отмечал Н. Макиавелли, – общество, пораженное стяжательством и только с этим связывающее свое благополучие, неспособно ни воссоздать республиканскую форму правления, ни тем более защитить ее¹⁵⁴.

Государственный аппарат не мало сделал для того, чтобы народ «впал в политическую спячку». Всякая критика деятельности президента и его администрации, обращение оппозиции к населению осуждалось, как нарушение общественного согласия, как «раскачивание лодки».

В целом, по стране можно говорить только о появлении слабых ростков гражданского общества, которые часто носили достаточно уродливый характер. Ничего другого из-под «асфальта», закатанного советской бюрократией пробиться не могло. Большинство отечественных специалистов исходит из тезиса о том, что в России до сих пор не сложилось истинного гражданского общества¹⁵⁵. Т.И. Заславская говорит, что гражданское общество в России находится на очень низкой стадии развития, лишь начинает формироваться¹⁵⁶. Гражданское общество, – говорит В.В. Игрунов, – является не группой давления, а «группой прошения»¹⁵⁷.

В Европе первые зачатки гражданского общества находят в итальянских городах-республиках времен Ренессанса¹⁵⁸. В современной России гражданское общество приходится строить почти с нуля, ибо предыдущие зачатки его в Древнем Новгороде и

С. 78

Пскове, в России начала XX века полностью искоренились бюрократическим государством. Можно говорить о том, что в России нет традиций гражданского общества, а есть глубоко проникшие в культуру традиции этатизма, традиции восточного общества и государства.

Возникающее из небытия гражданское общество в современной России, хотя и не абсолютно, но находится под контролем обособленных от него управленческих групп, составляющих государственный аппарат. Оно не имеет достаточной силы, чтобы встать над государством. Социологи констатируют неспособность граждан активно воздействовать на власть и политику¹⁵⁹. Вопрос о том, кто занимает доминирующее положение: общество или государство решается пока в пользу государства. Последнее по-прежнему стремится затоптать ростки гражданского общества, а не защищать их. Между государственным аппаратом и институтами гражданского общества идет пока непримиримая борьба. Ни о каком конструктивном сотрудничестве речи быть не может. Л. Пономарев считает, что правозащитные организации должны говорить с этим государством только с позиции силы, в то время как оно пытается заставить членов общества выступать просителями (подданными)¹⁶⁰.

Сила общества ослабляется острыми внутренними противоречиями между бедными и богатыми, межнациональными конфликтами (особенно конфликтом в Чечне), ростом преступности. Т.И. Заславская подчеркивает, что для гражданского общества должно быть характерна не только автономия личности от

¹⁵³ *Хорос В.* Гражданское общество: как оно формируется (и формируется ли) в постсоветской России? // Мировая экономика и международные отношения. 1997, № 5. С. 92.

¹⁵⁴ *Черниловский З.М.* Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. 1992, № 6. С. 143.

¹⁵⁵ *Коваль Б.И.* Вступительное слово // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 11.

¹⁵⁶ *Заславская Т.И.* Инновационный потенциал России и проблемы гражданского общества // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 19–20.

¹⁵⁷ *Игрунов В.В.* Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 70.

¹⁵⁸ *Голенкова З.Т.* Альтернативы и перспективы развития гражданского общества в России // Гражданское общество: теория, история, современность. М.: Издательство Института социологии РАН, 1999. С. 8.

¹⁵⁹ *Коваль Б.И.* Вступительное слово // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 11.

¹⁶⁰ Гражданское общество и власть. Пути и проблемы взаимодействия // Правозащитник. 2002, № 1. С. 46.

государства, но и способность конструктивно взаимодействовать с другими личностями во имя общих целей, а так же способность подчинять частные интересы общему благу, выраженному в правовых нормах¹⁶¹. Иными словами, общество должно быть способно самоуправляться без вмешательства государства. Очевидно, что такого уровня развития оно не достигло.

5. Усиление бюрократических черты российского государства на современном этапе (контрреформы)

Общественное развитие происходит циклично. Эпоха революций всегда сменяется эпохой постреволюционной стабилизации, частичной реставрации старых режимов, контрреформами.

К началу XXI века стремлением к свободе, даже у активной части

С. 79

населения, сменилось стремление к порядку, стабильности, которое может дать прочное правление бюрократии во главе с одним вождем. Состояние хаоса, в котором пребывала страна в 90-е годы XX века, в сознании населения отождествлялось с демократией. Идея демократии была опорочена в глазах большинства. Население стало забывать неприятности правления советской номенклатуры, те приемы, которые она использовала для манипулирования массами. Небольшой экономический подъем начала XXI века в России и поглощенность населения зарабатыванием средств на существование отвлекли его внимание от политических вопросов. Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура позволили государству решить некоторые социальные проблемы. Это способствовало возрождению патерналистских надежд у части населения, росту веры в “доброе царя”. Отношения патернализма привлекают людей тем, что они не несут ответственности за развитие страны. Всю вину за неудачи можно взвалить на управленцев, которые принимают политические решения. Все это привело к тому, что идеи патернализма, этатизма, вождизма стали доминирующими в обществе, а идеи свободы, демократии потеряли свою привлекательность.

Демилитаризация экономики сделала безработными или малоимущими значительный слой технической интеллигенции. Она выступает достаточно заметной консервативной силой, требующей восстановления мощной милитаризованной бюрократической державы.

Низко и средне квалифицированные рабочие так же мало получили от реформ в России. Они слабо активны и нуждаются в государственной опеке. Люди устали от постоянной борьбы за выживание в условиях рынка, в котором, к тому же, все еще не установились постоянные “правила игры”. Именно эти слои являются тем большинством, которое выступает за усиление роли главы государства и движения страны в сторону введения диктатуры одного человека. Общество уже готово к принятию бессменного президента, этакое “урус-баши”, по аналогии с туркменским “туркмен-баши”.

Сегодня в России более 20 миллионов человек занято самообеспечением, производит необходимый ему продукт на своих земельных участках. У них нет ни времени, ни сил, ни ресурсов для участия в каких-либо гражданских инициативах. Это является мощным барьером на пути формирования гражданского общества, отмечает РИ. Капельюшников¹⁶².

С. 80

Большинство населения страны имеет приблизительно такие же свойства как parcelные крестьяне Франции середины XVIII века, которые поддержали Луи Бонапарта в свержении республики и восстановлении империи¹⁶³. О значительной части российского народа можно сказать словами К. Маркса: “Они ...неспособны защищать свои классовые интересы от своего собственного имени, будь то через посредство парламента или через посредство конвента. Они не могут представлять себя, их должны представлять другие. Их представитель должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающий им свыше дождь и солнечный свет”¹⁶⁴.

Новые российские предприниматели не заботятся о поиске компромисса с иными социальными группами общества. Они стремятся к получению прибыли любой ценой. Общество отвечает открытой неприязнью не только к ним, но и к буржуазной реформе в целом. Значительная часть населения не считает частную собственность ценностью, которую следует защищать. Свое благополучие они по-прежнему связывают с редиистрибутивной системой распределения продукта, осуществляемого через бюрократическое государство. Таким образом, они закрывают себе дорогу к экономической свободе и предпочитают, как и раньше оставаться в полной экономической зависимости от государственного аппарата, который должен обеспечивать их благами, но и управлять ими.

Для сохранения патерналистских отношений используется продекларированная в ст. 7 Конституции РФ 1993 года идея социального государства. При этом западный образец государства всеобщего благоденствия подменяется восточной моделью патерналистского государства. Идеологические защитники идеи возврата к бюрократическому государству стараются не замечать, что западное социальное государство строится на базе высокой производительности труда и контроле гражданского общества за государственным аппаратом. Если этих условий нет, то возникает не социальное, а бюрократическое самодержавное государство раздающее «копеечки» нищим, которые от этого не станут жить достойно, но будут обожествлять своих “благодетелей” и полностью от них зависеть.

Недоступность для большей части неимущего населения демократических прав и свобод девальвирует их ценность. “Поэтому либерализм в России, – как отмечает Стивен Холмс – и без того

С. 81

¹⁶¹ *Заславская Т.И.* Инновационный потенциал России и проблемы гражданского общества // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО “Соверо-Принт”, 2001. С. 19.

¹⁶² Российское гражданское общество сегодня // *Общественные науки и современность.* 2002, № 6. С. 39–40.

¹⁶³ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Изд-е 2-е. Т. 8. С. 207.

¹⁶⁴ Там же. С. 208.

шаткий, со всех сторон подвергается нападкам, а защитников у него находится весьма не немного”¹⁶⁵. Количество убежденных сторонников либеральных ценностей с 1995 года по 1997 год упало с 12,6 % до 3,5 %¹⁶⁶.

Не организованный и не уверенный в своих силах средний класс страдает от притеснения крупным капиталом и местным чиновничеством. Это подталкивает его поддержать усиление власти главы государства. Как известно, мелкая буржуазия в не благоприятных для нее условиях готова поддерживать диктаторские режимы. Примером является фашистская Италия и национал-социалистическая Германия.

Политическая активность масс, как отмечал еще К. Маркс, всегда сменяется периодом апатии. Сейчас наступил как раз такой период. Значительная часть населения уклоняется от выполнения своего гражданского долга по участию в управлении государственными делами, не желают ходить на выборы депутатов органов власти, вникать в суть политических конфликтов в стране. То и дело, муниципальные выборы по отдельным избирательным участкам объявляются не состоявшимися из-за не явки избирателей на избирательные участки. Широкое распространение получила мысль: “От нас все равно ни чего не зависит”.

На первый взгляд не государственная часть политической системы России кажется очень развитой. В Министерстве юстиции зарегистрировано около пятидесяти общероссийских партий. Но это очень слабые партии вождистского типа, рядовые члены которых играют роль массовки при узком слое партократии или при одном лидере партии. Поэтому эти партии не представляют реальной политической силы, ослабляют друг друга в междоусобной борьбе¹⁶⁷. Многие из них не относятся к демократическим партиям. Партия “Единая Россия” создана государственным аппаратом для его консолидации и является главной консервативной политической силой, стремящейся закрепить бюрократические свойства государства. Еще более консервативной политической силой являются коммунистические партии, которые выступают за дальнейшее ограничение частной собственности и предпринимательства через перераспределение получаемых частными собственниками прибылей в государственную казну и распоряжение отнятыми

С. 82

общественными благами по воле государственных чиновников. Партии демократического крыла очень слабы. Таким образом, борьба за власть идет между левой партией, сторонницей радикальных мер по возвращению к советскому бюрократическому прошлому и центристской партией умеренной бюрократии, связанной с крупным капиталом.

Быстрые темпы приватизации и проведение её под контролем отдельных групп управленцев обеспечили восстановление в стране острого противоречия внутри самого гражданского общества между крупными собственниками капитала и неимущей массой. Каждая из конфликтующих сторон ищет защиты своих интересов в государственном аппарате. Слабость судебных органов, профсоюзов привела к тому, что масса рабочих оказалась бесправной перед работодателем. Отсутствие цивилизованных форм борьбы за свои права стимулирует население искать возврата к патерналистским отношениям с государством.

Отказ государства от репрессий привел к тому, что часть россиян стало вести себя как рабы вольноотпущенники. Т.е. после приобретения свободы у них не появилось чувство гражданской ответственности за свои поступки. Они ведут себя как чужаки в собственной стране, посягая на права других людей и общества в целом. В противовес распространенному убеждению, что для россиян характерен традиционный коллективизм, В.А. Ачкасов указывает на то, что для значительной части населения страны свойственен аморальный, агрессивный эгоцентричный индивидуализм, проявления которого необходимо сдерживать с помощью сильного патерналистского государства¹⁶⁸.

Ослабление государство привело к резкому росту преступности, в том числе организованной. Побороть ее можно, только восстановив сильные правоохранительные органы.

Неспособность общества к самоорганизации приводит к отрыву аппарата управления регионов и муниципальных образований от населения. Произвол центра сменился произволом местных чиновников. Вместо федерации в стране возникло государственное устройство больше похожее на феодальную раздробленность с широкими правами не населения территорий, а местных «князьков». Защиту от них люди ищут у центральной власти, используя как лозунг слова Некрасова: “барин вот приедет, барин нас рассудит”. Таким образом, население не готово защищать свое право на самостоятельное решение территориальных проблем и склоняется к вручению своей судьбы московским чиновникам.

Все названное неизбежно должно было повернуть развитие истории

С. 83

вспять. Этап ослабления государственной бюрократии закончился и, с начала XXI века, начался период ее усиления. В условиях не подконтрольности государственного аппарата это приводит к свертыванию демократии. Политики говорят о вступлении страны в эпоху термидора¹⁶⁹. А. Медушевский отмечает, что Россия находится на этапе становления бонапартистского режима с российской спецификой. Он показывает схожесть сегодняшних преобразований с тем, что происходило во Франции в период правления Наполеона I и Наполеона III, при генерале Де Голле¹⁷⁰. Движению к рыночным отношениям, свободе предпринимательства заменяется возвратом к государственному регулированию экономики.

Слабое гражданское общество не могло построить правового государства, которое приучено действовать

¹⁶⁵ Холмс С. Провал крестового похода: США и трагедия посткоммунистической России. Стивен Коэн // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001, № 3. С. 232.

¹⁶⁶ Ачкасов В.А. Россия как разрушающееся традиционное общество // Полис, 2001. № 3. С. 89.

¹⁶⁷ Воцанов П. Давка у кассы, или управляемая свобода // Новая газета. 2003, № 9. С. 1, 6–7.

¹⁶⁸ Ачкасов В.А. Россия как разрушающееся традиционное общество // Полис. 2001, № 3. С. 90.

¹⁶⁹ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО “Соверо-Принт”, 2001. С. 68–69.

¹⁷⁰ Медушевский А. Бонапартистская модель власти для России? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001, № 1. С. 161–167.

только в рамках права и правового закона. В условиях правового нигилизма, усиление авторитарности режима может происходить без формальной смены конституции. Декларирование в Конституции РФ 1993 года демократического и социального характера отечественного государства, республиканской формы правления, федерального государственного устройства и самоуправления в условиях не уважения к праву, не гарантирует реального воплощения этих положений в жизнь. История еще раз подтвердила, что позитивное право и государство не могут быть выше того уровня, на котором находится общество. В.А. Четвернин отмечает, что возникновение конституционного государства связано не с принятием конституции, а с фактического возникновения гражданского общества¹⁷¹.

Период бурных конфликтов между управленческими группами в России в начале XXI века сменился пониманием того, что эти конфликты ослабляют управленческую страту, делают ее зависимой от гражданского общества. Начался процесс консолидации управленцев вокруг глав регионов и главы государства. В.А. Ачкасов отмечает, что консолидация федеральных и региональных политических элит связана с «общей заинтересованностью последних в консервации институциональной незрелости общества и государства, позволяющей им избежать демократического контроля снизу и риска потери власти»¹⁷².

Процесс иерархизации всего государственного аппарата усиливается массовым приходом во властные структуры высших

С. 84

офицеров из служб безопасности и оборонных ведомств¹⁷³. Без всякого переворота в стране к власти приходят военные.

В ходе консолидации управленцев труднее всего было переломить процесс движения регионов к реальной самостоятельности и направить развитие страны в русло постепенной унитаризации. Существенное ослабление управленческих элит регионов произошло в результате реформы порядка формирования Совета Федерации. Главы регионов и главы представительных органов власти перестали систематически приезжать в столицу. Существенно снизилось их давление на управленческие элиты центра. Они лишились возможности непосредственно принимать участие в законотворчестве. Назначение в Совет Федерации представителей регионов происходит при участии управленческих элит центра. Новые члены верхней палаты, в своем большинстве, оказались компромиссными фигурами, призванными удовлетворять интересы, как центральных элит, так и элит регионов. Таким образом, Совет Федерации оказался встроенным в иерархическую систему власти, а у населения регионов снизилась возможность отстаивать свои права на уровне центральных органов.

Усиление иерархичности системы управления страной обеспечивается политикой «укрепления вертикали власти». Влияние центральных управленческих элит резко выросло с созданием федеральных округов. Постепенно из контрольных органов окружные структуры превращаются в органы непосредственного управления делами в регионах лишая население права самостоятельно решать свою судьбу.

Менее заметным, но более важным фактором для устранения федерализма является финансовая политика, навязанная центром. Под предлогом помощи слабым регионам, федеральные органы концентрируют у себя финансовые ресурсы страны. Налоги, собираемые с территорий, поступают в центр, а затем распределяются по производству центральных органов. Даже богатые регионы, таким образом, превращаются в дотационные и теряют финансовую самостоятельность. В этих условиях поддержку населения получает тот региональный лидер, который является лучшим просителем денег у центра. Центральная управленческая элита, в свою очередь, поддерживает верных ей людей и вытесняет из политического пространства самостоятельных политиков, особенно поддерживающих оппозицию. Главы регионов из самостоятельных политиков превращаются в чиновников, назначенных из центра и встроенных в иерархическую систему власти. Номенклатурная

С. 85

система постепенно восстанавливается. Надежд на то, что регионы в ближайшее время выдвинут новых молодых политиков, которые будут способны обеспечить демократическое будущее России, становится все меньше.

В стране успешно устраняется разделение властей. Отмечается, что Государственная Дума от политики противостояния исполнительной власти перешла к угодничеству¹⁷⁴. Баланс между политиками, составляющими представительные органы власти и бюрократией, формируемой Президентом, в настоящее время сменился явным перевесом власти бюрократии, которая определяет, кто в стране будет назначен играть роль политиков.

Усиление исполнительной власти приводит к росту зависимости от нее судебных органов. В резолюции Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека отмечалось: «Судебная власть, в силу возрастающей зависимости судей от власти исполнительной, зачастую сама становится источником нарушения прав граждан»¹⁷⁵. В результате гражданин становится все более не защищенным от своеволия администрации. Ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующая судебную защиту прав и свобод, становится все более декларативной. К сожалению, судебная власть не выдержала экзамен на самостоятельность. Судьи стали превращаться в закрытую корпорацию судебных чиновников, действующих в собственных интересах. Поэтому, общество не встало на их защиту и безразлично относится к ограничению независимости судей и суда.

Россия, как не раз случалось ранее, создала имитацию заимствования западного опыта. Принцип разделения властей все более подменяется принципом разделения труда в едином государственном аппарате,

¹⁷¹ Четвернин В.А. Основы конституционного строя России: доктрина и практика // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Выпуск 2. М.: ИГП РАН, 1998. С. 4.

¹⁷² Ачкасов В.А. Россия как разрушающееся традиционное общество // Полис. 2001, № 3. С. 87.

¹⁷³ Шаблинский И. Расколото общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002, № 2. С. 91.

¹⁷⁴ Холмс С. Провал крестового похода: США и трагедия посткоммунистической России. Стивен Коэн // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001, № 3. С. 232.

¹⁷⁵ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001, № 1. С. 13.

возглавляемом Президентом.

Используя терминологию В.И. Ленина, для характеристики динамики развития управленцев можно сказать, что класс в себе стал вновь, как в советский период, превращаться в класс для себя. Восстановление системы патерналистских отношений идет полным ходом.

Усиливающиеся управленческие группы принимают активное участие в том, чтобы убедить население в очередной раз довериться им и позволить максимально восстановить основы бюрократического типа государства. В нарушении ст. 8 и 34 Конституции РФ управленцы усиливают государственное регулирование

С. 86

экономики и ограничивают свободу конкуренции и экономической деятельности. Это ставит частных собственников в зависимое от государственных управленцев положение.

Для возврата к патерналистскому государству с господством управленческих групп широко используются ссылки на западный опыт государственной экспансии в области экономики. Идеологи усиления бюрократии упускают значительный элемент западной жизни – традиции подконтрольности государственного аппарата сильному гражданскому обществу. При отсутствии гражданского контроля за аппаратом управления социализм вырождается в бюрократизм. К сожалению, в России все еще путают два этих течения¹⁷⁶. Умалчивают отечественные идеологи и то, что концепция государственного регулирования подверглась в последние десятилетия на Западе широкой критике. Тенденция к усилению государства еще в 70-годы XX века сменилась на противоположную тенденцию к либерализации экономики¹⁷⁷.

Консолидация управленческих групп затрудняет игру даже крупных собственников на противоречиях внутри аппарата управления. Сам аппарат управления стал активно использовать правоохранительные органы для усиления контроля над крупным капиталом. Прошедший период характеризовался нарушением законов почти всеми предпринимателями. Органы власти без труда находят компромат на предпринимателей и применяют выборочное привлечение к юридической ответственности тех лиц, которые поддерживают оппозицию. Финансировать политическую оппозицию становится опасно. Она теряет финансовую опору для своего существования, и все более слабеет, приобретает формальный характер. Федеральный закон “О политических партиях” 2001 года¹⁷⁸ усиливает государственный контроль за тем, из каких источников партии получают финансирование.

Выборы в органы власти все больше превращаются в утверждение населением кандидата, назначенного господствующей управленческой группировкой. Слабая оппозиция не может выставить достойных конкурентов кандидатам от партии власти. Средства массовой информации, находящиеся в руках властных групп, обеспечивают широкую рекламу одним кандидатам и оставляют в тени других. Сами выборы становятся все менее свободными в силу безнаказанного злоупотребления управленческими группами своими

С. 87

должностными полномочиями и превышением власти (использование так называемого административного ресурса). Неудобным властным структурам кандидатов просто отстраняют от выборов с помощью не беспристрастного суда. Политики, не смотря на то, что они занимают должность путем выборов, превращаются в чиновников, фактически назначенных сверху и ответственных не перед населением, а перед выше стоящими чиновниками. Например, для кандидата на пост главы региона главным становится то, что его поддерживает администрация Президента.

Начало движения возврата к авторитарному режиму сразу было замечено правозащитниками. Уже в январе 2001 года они создали Всероссийский Чрезвычайный съезд в защиту прав человека, на котором обратили внимание всего общества на “появление реальной угрозы демократическим основам конституционного строя нашей страны, правам и свободам человека”¹⁷⁹.

Достаточно быстро идет процесс огосударствления политических и других общественных объединений, которые должны играть роль «приводных ремней» от управленческой элиты к массам. Все большую силу набирает партия “Единая Россия”, которая призвана заменить КПСС, объединить аппарат управления вокруг вождя. Создана и расширяет масштабы своей деятельности молодежная организация “Идущие вместе”, которая должна подготовить в ближайшее время отряд верных президенту молодых чиновников, не избалованных вольностями для бюрократии 90-х годов XX века. Как известно, для построения строго иерархических бюрократических систем власти кадры решают все.

Государство поддерживает образование спортивных организаций и творческих союзов, руководители которых, будучи известными для широкой массы спортивных болельщиков и ценителей разного рода искусств могут призвать своих поклонников на выборах голосовать за нужных людей. Поддерживаемые государством квазиобщественные объединения должны вытеснить из общественной жизни настоящие объединения граждан, формируемые снизу.

Государственные политтехнологи стимулируют ускорение действия “железного закона олигархии” Р. Михельса в общественных организациях. Это видно на примере попытки через гражданский Форум выбрать орган, представляющий гражданское общество, через который можно было бы управлять всеми общественными организациями страны¹⁸⁰. Олигархизация общественных объединений позволяет превращать их из силы

¹⁷⁶ Денисов С.А. Социализация и бюрократизация государства на пороге XXI века // Европа на пороге тысячелетий: исследование европейской истории XX века. Екатеринбург. Изд-во Уральского ун-та. 1999. С. 72–74.

¹⁷⁷ Моммен А. Третий путь. Обновление социальной демократии. Антони Гидденс // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 4. С. 217.

¹⁷⁸ Российская газета. 2001. 14 июля.

¹⁷⁹ Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20–21 января 2001 года // Правозащитник. 2001, № 1. С. 4.

¹⁸⁰ Гражданское общество и власть. Пути и проблемы взаимодействия // Правозащитник. 2002, № 1. С. 39, 45–46.

гражданского общества, способной воздействовать на государство,

С. 88

в организации, с помощью которых государство осуществляет контроль над гражданским обществом, в “приводные ремни” для управления им.

Не остается без внимания со стороны государства церковь. В обмен на лояльность государственному аппарату она получает финансовую помощь от государства (строительство и восстановление церквей, налоговые льготы) и поддержку в борьбе с не традиционными религиями. Христианская и мусульманская религии наиболее приспособлены к тому, чтобы быть государственными религиями. Отношения внутри церкви строятся на основе доминирования церковнослужителей и пассивном поведении религиозной общины. Аппарат управления здесь высоко централизован и иерархизирован. Федеральный закон “О свободе совести и религиозных объединениях”, принятый в 1997 году¹⁸¹, прямо направлен на дискриминацию новых религиозных течений. Фактически это продолжение борьбы за единомыслие против ересей и ограничение свободы совести для граждан России.

Резко усиливается контроль государства за средствами массовой информации, которые превращаются в главное пропагандистское оружие для управления страной. Если в 2002 году на поддержку гостелерадио в государственном бюджете было запланировано истратить 9,5 млрд. рублей, то в 2003 году эта сумма увеличилась до 11,02 млрд. рублей. Для сравнения, затраты на военную реформу в государственном бюджете в эти же сроки были уменьшены с 16, 55 млрд. рублей до 15,8 млрд. рублей¹⁸². 2002 год был отмечен мощной кампанией по захвату государством, через свои аффилированные структуры, крупнейших телевизионных каналов НТВ и ТВ-6. Усиливается скрытая цензура. Короткий период свободы не позволил сформироваться молодому, профессиональному слою журналистов для которых свобода является высшей ценностью. Отдельных непокорных власти журналистов увольняют с работы, избивают или даже убивают нанятые киллеры¹⁸³. В 2002 году Россия попала на 121 место по уровню свободы деятельности журналистов. Сохранение отдельных, прямо не подконтрольных государственному аппарату средств массовой информации укладывается в политику производства дозированной критики, которая призвана обозначить наличие свободы информации в стране. Аудитория этих свободных средств массовой информации настолько мала, что они не могут играть значительной роли в политике, и не очень опасны для сохранения власти обособленных от общества управленческих групп.

С. 89

В последние годы возросла закрытость деятельности государственных и муниципальных органов. Гласность работы аппарата управления подменяется напористой дезинформацией населения, осуществляющейся через профессиональные структуры “паблик рилейшнз”. Налогоплательщиков вводят в заблуждение за их же счет.

Государство начало восстанавливать свой контроль над системой образования. Появилась цензура на учебники для школьников, пропагандируется введение преподавания в школах христианской религии, которая выдвигается в ранг государственной.

В нарушении ст. 13 Конституции РФ 1993 года государственный аппарат вырабатывает единую государственную идеологию, которая навязывается обществу через захваченные каналы распространения информации.

Идеологическое господство управленцев над обществом достигается с помощью обычных лозунгов, которые не раз использовались в истории управленческими группами для объединения вокруг себя массы населения. Это лозунг реванша и восстановления великой России, которую уважают (предполагается, что боятся) в мире. После периода потрясений хорошим спросом пользуется лозунг порядка, обеспечиваемого за счет усиления правоохранительных органов. Как известно, его эффективно использовал и Муссолини, и Гитлер. Луи Бонапарт шел к власти под лозунгами поддержания порядка, религии, семьи, собственности¹⁸⁴.

Война в Чечне, террористические акты в столице и других городах создают атмосферу страха, незащищенности, неуверенности в своих силах у значительной части населения. Это эффективно используется управленческими элитами для укрепления своей власти и свертывания демократических свобод. К вредным для развития гражданского общества последствиям чеченской войны следует отнести рост ксенофобии, расцвет агрессивного расизма, распространение культа силы¹⁸⁵.

Не ссорясь с Западом, доминирующая управленческая группа страны через подконтрольные ей средства массовой информации поддерживает развитие антизападных настроений у населения. Прикрываясь идеей восстановления национальной гордости, патриотизма, людей отвращают от западных ценностей свободы, демократии, равенства, уважения прав человека. Поддерживается стремление к самозолотии. Используется идея своего собственного, третьего пути, за которым фактически стоит пропаганда подновленной идеи восточного бюрократического государства.

С. 90

Сторонники усиления бюрократического государства в своей пропаганде широко используют идею коллективизма, противопоставляя ее идеям западного индивидуализма и свободы. Но бюрократическое государство не стремится к сплочению общества. С давних времен оно эффективно использует идею общины, соборности для того, что бы от имени всех подавлять отдельную личность. Еще К.Маркс писал, что чиновники под прикрытием реализации публичных интересов протаскивают реализацию своих собственных групповых интересов.

“Народное невежество, – писал Дидро, – является предпосылкой деспотической формы правления и его опорой”¹⁸⁶.

¹⁸¹ Собрание законодательства. 1997. № 39. Ст. 4465.

¹⁸² Лисицкий А. Гостелерадиоактивность // Новая газета. 2003, № 3. С. 4.

¹⁸³ Горевой Р. Мрачный сентябрь // Новая газета. 2002, № 74.

¹⁸⁴ Маркс. К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е. Т. 8. С. 169.

¹⁸⁵ Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002, № 2. С. 90.

¹⁸⁶ Черниловский З.М. Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. 1992, № 6. С. 147.

Государственный аппарат с помощью средств массовой информации усиленно создает культ личности главы государства. Как известно, народ ни когда не идет за бюрократией. Он идет за вождем, а бюрократия прячется за его широкой спиной. Конечно, ей при этом приходится жертвовать частью своей свободы и терпеть ограничения своей власти со стороны своего вождя. Любовь народа к главе государства обеспечивается разными идеологическими приемами. Над созданием культа скромного, спортивно сложенного, мудрого, уравновешенного главы государства работают лучшие, хорошо оплачиваемые имиджмейкеры страны. При этом нет необходимости в том, чтобы президент решал важнейшие проблемы страны. Можно обходиться, например, раздачей от имени своего государства и народа подарков отдельным людям за счет средств налогоплательщиков¹⁸⁷.

Управленцы умело предлагают населению простые решения всех проблем. Лучшим лекарством для прекращения болей в голове является топор. В качестве средства решения проблемы не честных выборов предлагается отказ от них в пользу назначения глав регионов Президентом РФ¹⁸⁸.

Не смотря на то, что рейтинг президента страны достиг высочайшего уровня, управленческие элиты боятся своего народа. Это подтверждается принятием в 2002 году поправок к Федеральному конституционному закону “О референдуме в РФ”¹⁸⁹, которые наложили запрет на проведение общероссийских референдумов за год до выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

Государственный аппарат предпринимает значительное количество усилий для того, чтобы создать себе позитивный имидж и, как сказано в Указе Президента РФ “Об утверждении общих

С. 91

принципов служебного поведения государственных служащих”, повысить доверие общества к государственным институтам. В связи с этим, политика в области экономики, социальной сфере и других областях в первую очередь рассчитана на пропагандистский эффект. Демонстрируется борьба с двумя олигархами, что позволяет скрыть политику государства на поддержания крупного капитала. Много говорится о необходимости помощи мелкому и среднему предпринимательству, но режим, в который их ставит государство, не смягчается. Борьба за порядок прикрывает расширение произвола деятельности правоохранительных органов, особенно в Чечне.

Развитие событий в России в последние годы доказывает, что элементы демократии в обществе существуют не за счет силы гражданского общества, а за счет слабости государства. “Лучшими периодами для российского общества оказались такие, – пишет Л.М. Алексеева, – когда власть ослабевала и возможности ее давления на общество снижались”¹⁹⁰. Усиление государства, не подконтрольного и безответственного перед обществом неизбежно ведут к бюрократизации его и, естественно, к свертыванию демократии.

6. Прогнозы развития общества и государства в России

Сегодня все более становится очевидным, что маятник развития истории дошел в конце XX века до максимально возможного для этого времени предела отклонения в сторону демократизации государства и начал убыстряющийся ход в обратном направлении к усилению бюрократического характера отечественного государства. Россия начала возвращаться к своим восточным корням и заимствовать черты своих южных соседей: Китая, Казахстана, Туркмении.

На основе имеющихся данных о состоянии российского общества и исторического опыта других стран ученые должны ответить на вопросы: далеко ли зайдет процесс бюрократизации государства; насколько длительным будет этот этап усиления бюрократичности отечественного государства. Здесь можно выдвинуть два крайних сценария развития.

Оптимистический сценарий развития. Оптимистический, с точки зрения демократической концепции вариант предполагает повторения в какой-то степени развития буржуазных революций во Франции в середине 19 века и в России в начале 20 века.

С. 92

Этап демократизации общества и государства в 1851 году сменился во Франции установлением бонапартистского государства. Луи Бонапарт объявил себя императором, сделал безвластным парламент страны¹⁹¹. Его успешное правление К.Маркс связывает с экономическим подъемом в стране. К 70-м годам XIX века подъемом сменился экономической депрессией. Авторитет императора был подорван поражением в войне с Пруссией. Все это закончилось революцией 1870 года и последующим восстановлением республики с медленной демократизацией страны.

Демократические преобразования в России, в начале XX века закончились установлением дуалистической монархии в 1907 году. Была создана достаточна слабая Государственная Дума. Ее власть была ограничена не только царем, но и подконтрольным царю Государственным Советом. После этого начинается период реакции, продолжавшийся до весны 1917 года (10 лет). Окрепшая за этот период буржуазия начала требовать усиления своей политической власти и ограничения власти бюрократии, возглавляемой царем. Она выступала с лозунгом формирования правительства, ответственного перед Государственной Думой. Если бы не октябрьская революция 1917 года, Россия могла бы пойти по демократическому пути развития.

Развитие событий в современной России может пойти примерно по такому же пути. Экономическая стабильность, которая поддерживается авторитарной властью, обеспечит накопление капитала мелкой и средней буржуазией. Этот капитал будет основан не на податках из рук государственных чиновников (как это было в период

¹⁸⁷ Кагарлицкий Б. Шоу с участием президента, просто рекламная игра // Новая газета. 2002, № 94. С. 2.

¹⁸⁸ Столяренко Л. Крестики для ноликов // Новая газета. 2003, № 3. С. 6.

¹⁸⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641.

¹⁹⁰ Алексеева Л.М. “Третий сектор” и власть // Общественные науки и современность. 2002, № 6. С. 56.

¹⁹¹ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М., Высшая школа, 1973. С. 299–300.

приватизации), а на собственном труде предпринимателя. Капитал будет накапливаться в ходе борьбы с чиновниками, осуществляющими налоговую и коррупционную эксплуатацию собственников. Чувства благодарности к чиновникам сменится чувством того, что они лишние в сфере экономики. Уверенные в своих силах предприниматели будут стремиться подчинить себе государственный механизм.

Есть надежда, что централизованная власть в современной России выполнит те же задачи, что выполняла абсолютная монархия в Западной Европе. С марксистской точки зрения последняя возникла как результат конфликта между классом феодалов и городской буржуазией. Она обеспечила развитие капитализма в Европе. Может быть, российская централизованная власть защитит отечественного мелкого и среднего предпринимателя от произвола региональных управленческих элит и крупного капитала.

С. 93

По крайней мере, в 90-е годы XX века центральная власть, в борьбе с региональными управленческими элитами вынуждена была поддерживать местное самоуправление.

За 10–20 лет в России, за счет уклонения от налогов и иных хитростей, может вырасти слой не номенклатурных собственников, которые обделены вниманием чиновников, не получают от них ни кредитов, ни государственных заказов. Это будет слой недовольных номенклатурным капитализмом имущих групп. Решающую роль в этой группе будут играть предприниматели, занятые в сфере производства продукта. Им труднее всего уклоняться от налоговой эксплуатации со стороны управленцев. Они более всего не довольны властью бюрократии. Названные группы собственников будут стремиться ограничить власть бюрократии в свою пользу. Что бы привлечь на свою сторону население, они вынуждены будут воспользоваться демократическими лозунгами и на деле создавать возможности для развития гражданского общества. Они будут поддерживать оппозиционные партии, будут захватывать места в представительных органах разного уровня и требовать расширения их власти, одновременно ограничивая власть главы государства, глав регионов и глав муниципальных образований. Мелкий и средний предприниматель будет требовать увеличения размеров представительных органов с тем, чтобы депутатские места доставались не только представителям крупного номенклатурного капитала, действующего в союзе с высшей бюрократией.

В борьбе с бюрократией и друг с другом они вынуждены будут вовлекать в политическую жизнь население, создавать общественные организации, устраивать массовые мероприятия (демонстрации, митинги, пикеты). Поводом для активных действий может быть как во Франции и России начала XX века очередной экономический спад, связанный, например, с падением мировых цен на сырье, вывозимое из России, затянувшаяся война в Чечне.

Имущий слой России накапливает в себе интеллектуальные силы. Дети сегодняшних собственников уже учатся в лучших школах страны и за рубежом. Они получают высшее образование, достаточно широкие знания в области экономики, политологии, социологии. Обманывать их через средства массовой информации будет трудно.

В России растет уровень образованности населения, а образованные люди, как правило, требуют уважения к себе, у них появляется чувство собственного достоинства.

Распределение выпускников вузов стихийно идет по западному образцу. Успешно учившиеся студенты, обладающие инициативой, идут, в основном, на работу в частный сектор. Государственный

С. 94

аппарат, не способный обеспечить высокого уровня заработной платы, поглощает выпускников с меньшей образованностью и развитием интеллекта, стремящихся к покою и стабильности. Таким образом, интеллектуальные силы, энергия гражданского общества все более превышают силы государственного аппарата.

Управленческие группы не могут изолировать Россию от внешнего мира. Продолжает развиваться туризм, деловые связи с Западом. Все более доступным для молодежи становится Интернет. Западные ценности свободы, равенства, справедливости, прав человека неизбежно будут усиливать свое влияние в стране. Увлеченность населения идеями вождизма, реваншизма, «третьего пути» преходяща, не может существовать вечно.

Российский народ обладает достаточным интеллектом, чтобы приспособиться к условиям работы на мировом рынке, поднять свой уровень жизни. Развитие производства, науки, применение высоких технологий создаст широкий слой технической интеллигенции, которая не захочет терпеть авторитарный режим и жизнь на основе руководящих указаний государственных органов. Средний класс медленно, но будет расти в России.

Российские вузы готовят ежегодно огромное количество юристов, которые в массе своей являются носителями идей законности. Как известно, адвокатское сословие всегда было оплотом либерализма и гражданского общества. Исходя из своего профессионального интереса, юристы будут подталкивать общество к переходу на правовое регулирование всех своих отношений. Это, в свою очередь, является ступенью к реализации идеи правового государства. Общество, которое ценит право, будет принуждать государственный аппарат жить в его рамках.

Экономически слабое государство не сможет поддерживать сельскохозяйственное производство российской деревне. В ближайшие годы страна переживет болезненный этап урбанизации. Быстро будут расти крупные города. Вместе с этим, бюрократия будет терять самую послушную группу электората, которая голосует по указанию сельского начальства.

Все это выбьет социально-экономическую, политическую и идеологическую базу из-под ног бюрократической системы.

Сами управленческие группы навряд ли смогут консолидироваться до такой степени, чтобы вернуть себе абсолютную власть. Конфликты между ними на почве различия групповых интересов будут мешать концентрации власти. Попытки создать правящую партию вокруг государственной элиты показывают, что эта элита не имеет достаточно духовных сил и не может увлечь массы какой-либо идеей. Одних финансовых средств и организаторской работы здесь недостаточно. Без мобилирующих народ идей

С. 95

поддерживать диктатуру одного человека, авторитарный режим долго не удастся.

Управленческие группы страны ограничены в применении средств подавления оппозиции. Они слишком

зависят от западной помощи¹⁹² и вынуждены учитывать мнение западной общественности о своей политике, больше чем мнение собственного народа. Это хорошо иллюстрируется на примере решения вопроса о смертной казни. Внутри страны народ достаточно ожесточен и требует возврата смертной казни. Но президент ориентируется на мнение западной элиты и волю народа исполнить не торопится.

В силу этого, управленческие группы не могут использовать прямые ограничения политических прав и свобод. Они не могут открыто восстановить цензуру, лишать свободы членов оппозиции. Более того, они вынуждены будут и дальше лавировать, создавать видимость того, что являются сторонниками демократии. Показательным в этом смысле является поведение президента страны в вопросе об ограничении свободы средств массовой информации (декабрь 2002 года). Пропрезидентские группы в Государственной Думе приняли не демократические поправки в закон “О средствах массовой информации”, а Президент показал себя защитником демократии и закон о поправках не подписал.

Сами страны Запада не останутся сторонними наблюдателями. Разными путями они будут помогать развитию гражданского общества в России, оказывать давление на управленческую элиту.

Родовой чертой бюрократических государств, сохраняющих элементы рыночных отношений, является коррупция. Она неизбежно будет вызывать недовольство той части частных собственников, которые не могут представить достойную плату за труд чиновников и проигрывают на коррупционном рынке. Конечно, коррупция будет вызывать возмущение и у большей части населения. Люди, в конце концов, поймут необходимость введения парламентского контроля за главой государства и правительством. Потребность в западных инвестициях будет стимулировать переход от произвола бюрократии к установлению законности и правопорядка в стране.

Все это приведет к тому, что после некоторого периода реакции и контрреформ в стране поднимется новая волна демократических реформ, в ходе которых бюрократия вместе с главой государства будет поставлена под контроль набирающего силу гражданского общества.

Используя другие методологические подходы для расчета циклов

С. 96

политической истории государств, Ситнянский Г.Ю. приходит к выводу, что не очень резкий цикл контрреформ в России будет происходить в 2005-20017 годах, после чего, в 2017-2041 году Россия должна перейти на либеральный и демократический путь развития, полностью интегрируясь в западный мир¹⁹³.

“Верно, – пишет Черняховский С.Ф., – что все великие революции заканчивались реставрациями. Но верно и то, что за ними неизбежно следовали новые революции”¹⁹⁴.

В литературе отмечается, что мир с 70-х годов XX века вступил в эпоху всеобщей деэтизации. Это связано с тем, что общественная жизнь усложняется, и государства всех стран мира не могут эффективно справляться с выполнением взятых на себя функций. Кроме того, возникают все новые социальные силы, выступающие конкурентами государства и оспаривающие его гегемонию¹⁹⁵.

Пессимистический сценарий развития. Пессимистический, с точки зрения демократии сценарий основан на опыте стран “третьего мира”, в которых уже более 40 лет господствуют бюрократически-буржуазные государства. Демократические периоды в них сменяются приходом к власти военных диктатур, и перехода на твердый путь развития демократии у них не предвидится. В России, так же как в этих странах, нет демократических традиций. Население привыкло к патерналистским отношениям и на основании этой привычки ищет выход из сложившихся трудностей в усилении власти главы государства, который умело разыгрывает спектакль о “добром царе и плохих боярах”. Как и в странах «третьего мира» население России приучено к своему бесправному положению, долготерпимо. Свобода не рассматривается здесь как высшая ценность. Население будет сплываться вокруг вождя перед угрозами с Запада или Востока, опасность которых будет постоянно искусственно раздуваться. Усилению централизованной бюрократии в России будет способствовать действительный рост военного потенциала США и Китая, претензии США на мировое господство.

Сырьевой характер экономики способствует концентрации капитала в руках крупных монополий, руководство которых тесно связано с государственной элитой. Те и другие заинтересованы в ограничении демократии в стране. Государственная поддержка номенклатурных предпринимателей будет подавлять рынок и

С. 97

конкуренцию. Эффективность производства будет оставаться низкой, что не позволит поднять уровень жизни в стране. Массы малоимущих граждан будут являться надежной опорой для поддержания патерналистских отношений между аппаратом управления и обществом. Пока человек будет оставаться под опекой государства, он не будет гражданином, отмечал Ф. Кенэ¹⁹⁶.

Усиление контроля главы государства и глав регионов за представительными органами приведет к тому, что бюджетные средства страны будут бесконтрольно расходоваться исполнительной ветвью власти на увековечивание правящего положения существующей управленческой элиты государства.

¹⁹² Холмс С. Россия: имитация власти // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001, № 4. С. 156.

¹⁹³ Ситнянский Г.Ю. Циклы политической истории: принцип наложения и дополнения // Полис. 2002, № 4. С. 51.

¹⁹⁴ Черняховский С.Ф. Между волнами и фазами истории: Россия и Франция // Полис. 2002, № 4. С. 45.

¹⁹⁵ Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М.: Эдиториал УРСС, 1998. С. 32–34.

¹⁹⁶ Черниловский З.М. Гражданское общество: опыт исследования // Государство и право. 1992, № 6. С. 144.

Страна повторит путь, пройденный ей в начале XX века, когда власть Советов (избранных политиков) быстро выродилась во власть их исполнительных органов (бюрократии) и представительные органы превратились в бутафорию, призванную обозначать видимость демократии. Не подконтрольные представительной власти правоохранительные органы станут инструментом репрессий против финансово ослабленной малочисленной оппозиции.

Все возникающие проблемы развития страны могут быть умело скрыты усилиями пропагандистской машины, в которую превращаются средства массовой информации и органы народного образования. Православная церковь, защищаясь от католицизма и получающая от государства финансовую помощь, будет помогать государственным управленцам направлять мысль населения в нужную сторону. Мощное воздействие на сознание населения может привести к формированию диктатуры, основанной не на насилии, а на зомбировании людей.

Время от времени возникающие экономические кризисы могут быть использованы управленцами в своих интересах. Падение жизненного уровня может привести к росту авторитета партократии левых партий, выступающих за еще большее ограничение прав частных собственников. В этих условиях, собственники капитала, так же как итальянская буржуазия в 20-х годах XX века и германская буржуазия в 30-х годах XX века поддержат усиление господства бюрократии. Об этой ситуации часто говорится в исследованиях¹⁹⁷.

Возникшие сегодня ростки гражданского общества не так трудно подавить с помощью сильной государственной машины. Сохранять традиции восточного общества и власть бюрократического государства гораздо легче, чем переходить к новой цивилизации. Россия может пойти по пути своих соседей (Казахстана, Беларуси), где концентрация власти в руках главы государства не

С. 97

приводят ни экономическому расцвету страны, ни к правовому государству.

Прогноз на ближайшее будущее. При любом сценарии развития в ближайшие годы ожидается усиление бюрократических черт российского государства. В экономике это будет происходить за счет усиления государственного регулирования. Медленное развитие экономики и сохранение высоких цен на сырье в мире (особенно на нефть и газ) позволит управленческим элитам восстановить патерналистские отношения с большей частью мало имущего населения. Медленно повышая благосостояние людей, правящая элита обеспечит себе их поддержку.

Форма правления российского государства будет все более схожей с тем, что мы имеем сейчас в Туркмении, Казахстане, Ираке. За республиканской внешней атрибутикой все больше будет скрываться диктатура одного человека. Контроль над представительными органами власти позволит принять закон о создании «карманного» Конституционного Собрания, через которое удастся отменить запрет одному и тому же лицу занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд (ч. 3 ст. 81 Конституции РФ 1993 года). Сегодняшний рейтинг президента позволяет это сделать без всякого труда. При более мягком варианте, управленческой элите удастся поставить на должность Президента РФ в 2008 году удобного ей человека, как это произошло в 2000 году.

Важное значение для укрепления власти действующих управленческих элит имеет принятый в 2001 году Федеральный закон «О политических партиях» (Российская газета 2001. 14 июля). Он позволяет создать финансовые условия для консервации власти двух пробюрократических партий, вытеснить с политического поля существующие мелкие демократические партии и воспрепятствовать появлению новых партий¹⁹⁸. Этому будет способствовать введение семипроцентного барьера на выборах в Государственную Думу. Выборы в органы власти все больше будут носить формальный характер, и превращаться в утверждение населением назначенных исполнительной властью кандидатов.

В целях усиления борьбы с преступностью будут расширяться полномочия правоохранительных органов, и сокращаться личные права и свободы граждан.

Вместе с тем, как уже было отмечено, в ближайшие годы в России будет нарастать внутренний потенциал для будущей волны демократических преобразований: накапливаться капитал, расширяться средний класс, возрастать образованность населения и

С. 99

понимание законов общественной жизни. Неизбежно будут возрастать требования к государственному аппарату и недовольство его политикой, выражающей интересы управленческих элит.

Познание объективных законов развития общества и государства, даже если они нам не нравятся, позволяет сознательно выработать стратегию и тактику действий всем политическим силам, в том числе, демократическим. От нас, в определенной степени зависит то, по какому сценарию пойдет развитие российского общества и государства. Не следует обольщаться и ставить неосуществимых целей. Иногда, даже отступление, если оно проведено организованно, с меньшими потерями является победой на каком-то этапе развития общественной жизни.

¹⁹⁷ Smith B. C. Bureaucracy and Political Power. N.Y., 1988. P. 31, 117.

¹⁹⁸ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 67.

20. РЕГИОНАЛЬНОЕ ПЕЧАТНОЕ ИЗДАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УКРЕПЛЕНИЯ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

(на примере газеты «Тюменская Правда» 1950 года)

Статья написана для выступления на XIV Уральских бирюковских чтениях. Март 2003.

АННОТАЦИЯ

на статью «Региональное печатное издание как инструмент укрепления идеологической основы советского бюрократического государства

(на примере газеты «Тюменская Правда» 1950 года)

В статье исследуется роль региональной газеты в формировании идеологической основы советского бюрократического государства. В качестве объекта исследования выступает газета «Тюменская Правда» за 1950 год. Журналисты газеты достаточно эффективно используют известные в теории приемы пропагандистского воздействия на массовое сознание. Они участвуют в привлечении населения к труду, пытаются оправдать существующие в стране трудности и даже героизировать их. Газета поддерживает у людей надежды на счастливое будущее.

Газета старательно переключает внимание населения с проблем, связанных с тяжелыми условиями труда и быта на великие достижения страны в целом: рост ее экономического могущества, военной мощи, авторитета во всем мире. Достижения общества связываются с организующей ролью коммунистической партии и И.В. Сталина.

Газета является так же организатором воспитательной деятельности, осуществляемой коммунистами в трудовых коллективах.

Бюрократическим, автор называет тип государства, которое обеспечивает экономическое, политическое и идеологическое господство управленческих групп, составляющих государственный аппарат, относительно обособленных от общества. К этому типу государство относится Советское государство. Его особенностью является то, что во главе государства стоит партия, и доминирующее положение здесь обеспечивается партийно-государственному аппарату.

Средства массовой информации в бюрократическом государстве не свободны. Они являются послушным пропагандистским орудием управленческих групп и нацелены на формирование нужного им общественного сознания. Региональные печатные издания не являются исключением. Они встроены в партийно-государственную систему средств воздействия на общественное сознание. Это даже не скрывается. В передовице, газеты «Тюменская Правда» посвященной задачам печати, прямо пишется, что к голосу советских газет «будут прислушиваться миллионы избирателей, как к голосу своей родной партии Ленина-Сталина» (Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати)(1).

В.И. Ленин правильно отмечал, что масса рабочих и крестьян не имеет собственной идеологии (2). Это создает благоприятные условия для формирования общественного мнения через специализированный механизм идеологического воздействия, в который включены средства массовой информации. «Советская печать пользуется безграничным доверием народа» - констатируется в выше названной редакторской статье (3).

Взятая для исследования газета «Тюменская Правда» за 1950 года является замечательным примером орудия идеологического воздействия на население. Здесь эффективно используются почти все приемы пропаганды, выделенные Г. Блуммером (4). Недостаток советских печатных изданий заключался в их не привлекательности. Но в 1950 году советскому читателю не из чего было выбирать. Как сообщает одна из заметок в самой газете «Тюменская Правда», в красных уголках иногда не было даже и этой газеты (Яковлев И. Плоды благодущия)(5), художественную литературу в магазинах продавали редко (Кузяков И. Где купить книгу)(6). Кроме того, материалы данной газеты принудительно читались и пересказывались специальными агитаторами, которые были назначены во всех трудовых коллективах.

Рекламное изображение советского образа жизни осуществлялось через сравнение с ужасным положением рабочих в странах Запада. Прием противопоставления двух миров рекомендуется широко применять всем советским пропагандистам («Как провести занятия по теме «СССР и капиталистический мир»)(7). Например, лектор Тюменского горкома ВКП (б) в своей статье в газете доказывал, что в Западной Европе и Северной Америке происходит спад промышленного производства и безработица в объемах, больших, чем в период «великой депрессии». Каждый седьмой американец, пишет он, голодает. И все это на фоне великих достижений в СССР (Попов П.А.. Два мира)(8).

Г. Блуммер указывает, что образы, используемые для влияния на людей в ходе пропаганды должны быть простыми и отточенными. Журналисты газеты хорошо это знают. Язык статей достаточно доходчив, содержит много понятных призывов. Для осуждения противников режима используются броские ярлыки. Например, режим Броз Тито в Югославии определяется как «титовская банда шпионов и убийц», «агентов империализма и поджигателей новой войны», которые совершили «подлую измену» (9).

Одни и те же идеи и лозунги повторяются из номера в номер. Например, почти каждый номер газеты «Тюменская Правда» за январь 1950 года содержал большую статью о великом вожде товарище И.В. Сталине.

Спецификой региональной прессы является направленность ее на решение в первую очередь производственных задач, связанных с привлечением людей к труду, ибо одного принуждения было недостаточно, а экономические стимулы применялись слабо. «Газеты, - пишется в одной из редакторских статей, - призваны быть пропагандистами и организаторами мощного подъема социалистического соревнования тружеников города и села, вовремя подмечать, поддерживать все новое, передовое, прогрессивное» («Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати»)(10). Каждый номер газеты содержит информацию о трудовых успехах и героизме

рабочих и колхозников Тюменской области и страны. Названия заметок говорят сами за себя: «Мой подарок - 12 годовых норм» (11), «Работают по стахановски» (12), «Победа ишимских маслоделов» (13). На третьих страницах помещаются заметки, прославляющие отдельных работников. Например, «Лучший охотник района» (14). Все это поддерживало трудовой энтузиазм хотя бы части населения, до сознание которого удавалось дойти. В газете регулярно печатаются сводки того, как различные районы выполняют поставленные перед ними задачи по ремонту тракторов, заготовке древесины. Критике подвергаются хозяйства, в которых не выполняются поставленные планы.

По материалам газеты хорошо видна особенность бюрократического типа экономики. Работники и целые хозяйства нацеливаются не на общественно полезный труд, а на выполнение показателей планов, спущенных выше стоящими инстанциями.

Газета красочно показывает рост благосостояния советских людей. «Материальный и культурный уровень советских людей - констатирует лектор горкома ВКП(б) - поднимается из месяца в месяц» (15). Об этом напоминают небольшие заметки, помещаемые на первую страницу газеты: «Новостройки в колхозах, аулах и селах» (16). Все это, в соответствии с рекомендациями для пропагандистов представляется в сравнении с «величайшими бедствиями и страданиями» на которые обрекает капитализм миллионы трудящихся («Как провести занятия по теме «СССР и капиталистический мир»)(17). Описание жизни в странах Запада производится по аналогии с описанием ада у христианских проповедников.

Говоря о росте благосостояния советского народа, газета настойчиво внедряет в сознание людей патерналистскую идеологию. Она доказывает, что их жизнь улучшается не в силу того, что они больше трудятся, а в результате «заботы о нуждах и запросах народа» советского государства и великого Сталина (Сталинская забота о всеобщем благосостоянии народа)(18).

Для того чтобы скрасить тяжесть условий труда и жизни рабочих и крестьян, газета постоянно твердит им о светлом будущем. «Каждый год, - утверждает одна из передовиц, - приближает нас к великой цели - коммунизму» (19).

Поскольку государство не могло удовлетворить индивидуальных потребностей людей в каких-то благах, оно стремилось создать в них чувство гордости за ту страну, в которой они жили. В статьях газеты говорилось о «гигантских успехах», которые делала экономика страны. «1949 год, - сообщала одна из передовиц, - был годом дальнейшего роста авторитета Советского Союза за рубежом» (1950-й!)(20). «Народы всех стран, - продолжала та же редакционная статья, - видят в Советском Союзе, в товарище Сталине великого защитника мира, великого борца за счастье всех трудящихся и с каждым днем крепнет в их сердцах вера в правое дело борьбы за мир». «Советский Союз, - пишет лектор Горкома Попов П.А., - не только самое демократическое и миролюбивое государство, но и самое могущественное государство мира» (21). Для того чтобы подчеркнуть величие той общности, в которой посчастливилось жить советским людям, Попов П.А. подчеркивает, что в «социалистический лагерь» входило в 1950 году уже 800 миллионов человек. Иногда газета льстит своим читателям. «Наш свобододолюбивый и талантливый народ, народ-герой, народ-победитель - пишет одна из передовиц газеты, - спас человечество от фашистского порабощения и показывает чудеса героизма в мирном созидательном труде» («Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати»)(22). Для оправдания тех трудностей, в условиях которых постоянно приходилось жить советским людям газета прибегает к их героизации. Даже мирная жизнь представляется как борьба за великие идеалы, которые оправдывают все лишения.

Внедрение чувства гордости за страну, в которой проживает человек, умело соединялось с рекламой бюрократической государственной системы. «Утвердившийся в нашей стране советский общественный и государственный строй, - утверждает в одной из редакционных статей, - доказал свои великие преимущества, свое превосходство над капиталистическим строем» (Выборы в Верховный Совет СССР)(23). «Наша социалистическая родина - пишется там же, - страна самой передовой в мире советской, подлинно народной демократии». «Предстоящие выборы в Верховный Совет СССР будут проходить на основе самой демократической в мире Сталинской Конституции».

Следуя ленинским заветам внедрения в сознание рабочих «социал-демократического сознания» (24) газета доказывала, что истинный интерес народа не в достижении благосостояния (тред-юнионистское сознание по определению В.И. Ленина), а в сохранении социалистического государственного строя, под прикрытием которого и осуществлялась власть партийно-государственного аппарата.

Не забывают журналисты газеты прославлять коммунистическую партию. «Коммунистическая партия большевиков - пишется в одной из редакционных статей, - вдохновитель и организатор всех побед советского народа, вооруженная всепобеждающими ленинско-сталинскими идеями, как путеводная звезда освещает нам путь к заветной цели, в наше прекрасное завтра» (1950-й!)(25). Задача по рекламированию партократии, которая стояла за словом «партия» открыто ставилась перед газетами страны. «Важная задача печати - писала одна из передовиц газеты «Тюменская Правда» - ярко и всесторонне освещать роль партии, как руководящей и направляющей силы советского народа, рассказывать о том, как в послевоенный период партия обеспечила мощный подъем народного хозяйства, повышает материальный и культурный уровень жизни рабочих, колхозников, интеллигенции и уверенно ведет советский народ к достижению великой цели - построению коммунистического общества» («Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати»)(26).

Большие усилия газета прикладывает к тому, чтобы оправдать экспансионистскую политику правящей элиты и представить Советское государство борцом за мир. В статье, консультирующей агитаторов, указывается как надо представлять оккупацию советскими войсками территории Польши в 1939 году. В ответ на «гитлеровскую агрессию», - пишет газета, - советские войска «перешли границу и взяли под свою защиту жизнь и имущество Западной Украины и Западной Белоруссии» («Как провести занятия по теме «СССР и капиталистический мир»)(27).

Как уже отмечалось, номера газеты настойчиво навязывали культ личности Сталина. 1949 год был годом семидесятилетия вождя. Из номера в номер одна четвертая часть страницы занималась «Потоком приветствий товарищу И.В. Сталину». Начиная со второго номера газеты за 1950 год, почти в каждой газете, одна из страниц занята статьей о Сталине. Во втором номере газеты помещается статья К. Ворошилова о Сталине «Гениальный полководец Великой Отечественной войны» (28). В третьем номере перепечатывается из газеты «За прочный мир, за народную демократию!» статья «Сталин - великий поборник мира, защитник жизни интересов народов всех стран»

(29). В пятом номере содержится статья А. Микояна «Великий зодчий коммунизма» (30). В шестом номере выступает Л. Каганович со статьей «Сталин ведет нас к победе коммунизма» (31). В седьмом помещена статья Н. Булганина «Сталин и советские вооруженные силы» (32) и т.д.

Сталина называют вождем, всенародным учителем, гениальным полководцем, другом всего трудящегося человечества.

«Тюменская Правда» постоянно сообщает о том, как в трудовых коллективах изучают биографии вождей: Ленина и Сталина (Изучают биографии вождей)(33). Здесь советская пропаганда пошла по традиционному пути, используемому многими религиями в форме изучения жития святых или пророка Мухаммеда.

В газете помещаются стихи, написанные знаменитыми советскими поэтами, прославляющие Сталина. В номере первом за 1950-й год помещено стихотворение М. Матусовского «Спасибо Сталину!» (34). Вот несколько строк из него:

«И там где высятся вершины вечные,
И там где светлая шумит Москва, -
Всегда правдивые, всегда сердечные
«Спасибо Сталину!» - звучат слова.
Когда выходит он на площадь Красную
И поднимается на мавзолей,
Земля становится еще прекраснее,
И небо кажется еще светлей».

Известно, что для сплочения людей вокруг вождя и управленческой элиты необходимо противопоставить ту общность, в которую они входят другой общности, создать отношения «мы» и «они», а затем представить «их» в образе опасного врага. Этот прием так же используется в газете. 1950-й год не выделялся активной «охотой на ведьм». В газете нет материалов, разоблачающих «врагов народа». Тем не менее, от агитаторов, которым в газете систематически даются рекомендации по ведению пропаганды, требуют: Не забывать о капиталистическом окружении, помнить, что иностранная разведка будет засылать в нашу страну шпионов, убийц, вредителей, помнить об этом и укреплять нашу социалистическую разведку, систематически помогая ей громить и корчевать врагов народа» («Как провести занятия по теме «СССР и капиталистический мир»)(35).

Журналисты газеты принимают меры к тому, чтобы скрыть проблемы, имевшие место на территориях, присоединенных к СССР сразу перед войной. Относительно много заметок касается успехов развития новых республик: Молдавии («Высокие доходы колхозников Молдавии»)(36), Прибалтики. Сообщается о быстром росте уровня жизни в этих регионах. Так, в заметке «Праздничные покупки колхозников» (37) говорится о том, что один латвийский колхозник приобрел к Новому году радиоприемник, мебель, обувь для себя и детей, игрушки. Видимо отчасти эти заметки были обращены к людям, насильно переселенным из этих районов, чтобы смирить их с новой властью.

«Тюменская Правда» постоянно печатает материалы о быстром подъеме экономики и уровня жизни в Восточноевропейских странах, захваченных советскими войсками. В них показывается, что это достигается с помощью Советского Союза. Оккупация советскими войсками территории соседей представлялась как освобождение их от фашизма. «Тюменская Правда» производит перепечатку статьи из чехословацкой газеты, где содержатся такие слова: «С помощью Советского Союза народы нашей республики достигли свободы, какой они никогда в истории еще не имели». Навряд ли советские люди критически относились к такого рода заявлениям. Они действительно считали себя освободителями и гордились этим. В этой же статье из чехословацкой газеты советский народ назывался «учителем». В ней выражается благодарность «...тем, кто является для нас примером и вождем на нашем пути к социализму, народам Советского Союза, которые идут от успеха к успеху, славному ВКП(б) и великому Сталину - инициатору и организатору всех побед» (38).

Господство обособленных управленческих групп не означает неприкосновенности всех чиновников, входящих в эти группы. Для того чтобы поддерживать господство всего класса (страты), необходимо постоянно избавляться от части чиновников, на которых можно списать все недостатки бюрократического государственного строя. Другими словами, нужно постоянно находить «козлов отпущения», на которых списывать все грехи. Многие номера газеты «Тюменская Правда» содержат письма граждан с критикой того или иного руководителя низового звена. Их обличают в грубости, пьянке, плохой организации управления, бесхозяйственности, получении привилегий, расхищении государственной и колхозной собственности (Щетков Е. Так не торгуют)(39). Здесь же содержатся сообщения о наказании виновных руководителей, направлении материалов в следственные органы для привлечения к судебной ответственности («Когда будет наведен порядок?») (40). Газета доказывает, что порочно не само всевластие бюрократии, а недостатки в работе отдельных управленцев. Справиться с этими недостатками можно, обращаясь с жалобой в газету или в советско-партийные органы. Такая идеологическая политика долгие годы спасала бюрократический строй, поддерживала веру людей в вождя, управленческую элиту. Иногда этот идеологический прием называют: «добрый царь и плохие бояре».

Особенностью «Тюменской Правды» было еще то, что она обращалась не только к беспартийным, но и к массе членов КПСС. Поэтому она должна была воспитывать рядовых коммунистов, указывать на то, как они должны были себя вести. Это объясняет наличие в газете статей, в которых обобщался опыт деятельности коммунистов по воздействию, в том числе, на сознание массы населения. Эти же статьи должны были выполнять роль рекламы деятельности коммунистической партии, показывать ее заботу о населении. Так, одна из передовиц, посвященная деятельности агитаторов представляла в демократическом свете политику тотального воздействия на сознание населения через рядовых коммунистов, которые должны были «нести слово правды», «мобилизовать трудящихся на

самоотверженную борьбу за досрочное выполнение сталинской пятилетки, на решение величайших задач по строительству коммунистического общества», разъяснять массам решения партии и правительства», «воспитывать советский патриотизм, сознательное отношение к труду и выполнению порученного дела». «Сила нашей большевистской партии, - пишет редактор, - заключается в неразрывной связи с массами трудящихся. Партия непрерывно, изо дня в день расширяет и укрепляет эту связь». «Огромную роль в расширении и укреплении этой связи с народом играют агитаторы». «В эти дни всенародного торжества, - пишет далее редактор об агитаторах, - они провели много бесед и читок материалов о жизни и деятельности великого Сталина, о его исключительных заслугах перед Родиной и трудящимися нашей страны и всего мира» (Повседневно руководить агитаторами)(41). Только современный политолог понимает, что эта «неразрывная связь партии и народа» аналогична той, что существует у гриба, паразитирующего на стволе дерева.

Изучение приемов и методов государственной идеологической политики особенно необходимо в настоящий период, когда государство вновь захватило основные средства массовой информации и навязывает обществу выгодную управленцам идеологию.

Сноски:

1. Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
2. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 39.
3. Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР и задачи печати // Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
4. Блуммер Г. Коллективное поведение // Психология масс. Хрестоматия. Самара: Издательский дом Бахрах-М, 2001. С. 562.
5. Тюменская Правда. 1950. № 3. С. 3.
6. Тюменская Правда. 1950. № 3. С. 3.
7. Тюменская Правда. 1950. № 11. С. 2.
8. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 2.
9. Обращение Центрального Комитета Болгарской коммунистической партии к народу // Тюменская Правда. 1950. № 18. С. 4.
10. Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
11. Тюменская Правда. 1950. № 1 с. 1.
12. Тюменская Правда. 1950. № 2 с. 1.
13. Тюменская Правда. 1950. № 4 с. 1.
14. Тюменская Правда. 1950. № 5 с. 3.
15. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 2.
16. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
17. Тюменская Правда. 1950. № 11. С. 2.
18. Тюменская Правда. 1950. № 17. С. 1.
19. 1950-й! // Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
20. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
21. Попов П.А. Два мира // Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 2.
22. Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
23. Тюменская Правда. 1950. № 8. с. 1.
24. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 30.
25. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
26. Тюменская Правда. 1950. № 12. С. 1.
27. Тюменская Правда. 1950. № 11. С. 2.
28. Тюменская Правда. 1950. № 2. С. 3.
29. Тюменская Правда. 1950. № 3. С. 4.
30. Тюменская Правда. 1950. № 5. С. 2.
31. Тюменская Правда. 1950. № 6. С. 2.
32. Тюменская Правда. 1950. № 7. С. 2.
33. Тюменская Правда. 1950. № 2. С. 2.
34. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 2.
35. Тюменская Правда. 1950. № 11. С. 2.
36. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
37. Тюменская Правда. 1950. № 1. С. 1.
38. Тюменская Правда. 1950. № 15. С. 4.
39. Тюменская Правда. 1950. № 4. С. 3.
40. Тюменская Правда. 1950. № 3. С. 3.
41. Тюменская Правда. 1950. № 2. С. 1.

21. Препятствия на пути развития гражданского общества, создаваемые российским законодательством

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

Статья написана для конференции в г. Красноярске в сентябре 2004 года

Российское законодательство не однозначно по своей направленности. Нет спора в том, что отдельные его положения, особенно положения Конституции РФ 1993 г., создали возможность для возникновения ростков гражданского общества. Но наряду с этим, в отечественном законодательстве можно выделить и такие нормы, которые препятствуют быстрому формированию сильного гражданского общества, обеспечивают сохранение бюрократических черт государства. Это естественно, для переходного периода, где государственная бюрократия продолжает оставаться самой сильной группой населения, а автономный от государства индивид, составляющий основу гражданского общества, только появляется.

1. Российское законодательство не создает достаточной правовой базы для появления массового частного собственника. Оно не защищает в должной мере мелкого и среднего предпринимателя от государственных чиновников, монополистического капитала и преступных группировок. Наоборот, оно давит его налогами, загоняя в «тень», где его уже поджидают организованные преступные группировки. Эксперты отмечают, что реформы налогообложения малого бизнеса носят характер «мелких подачек», а не серьезной политики (1). Российское законодательство не желает использовать имеющийся в мире опыт противодействия коррупции, создавая для коррупционеров режим наибольшего благоприятствования (2). В силу этого, антимонопольное законодательство применяется выборочно и не сдерживает процесса концентрации капитала в стране. Широко разрекламированная программа правовых мер, направленных на ограничение «административных барьеров» для мелкого и среднего бизнеса пока не дает существенного результата. Зато вступают в действие новые правовые акты, которые резко сокращают возможность занятия мелким бизнесом. Например, мощный удар по челночному бизнесу нанесло Постановление Правительства, требующее от перевозчика груза до 50 кг веса, провозимого беспопылинно через границу сопровождать его лично (3).

Законодательство, создающее многочисленные преграды на пути предпринимательства, в том числе, налоговое формирует тип личности бизнесмена, который не уважает право. Общество привыкает строить свои отношения помимо права. Оно еще долго не сможет взять на вооружение идеи правового государства. В свою очередь, государство не ограниченной власти бюрократии будет препятствовать формированию гражданского общества.

Распыление капитала, которое произошло в результате ваучерной приватизации в России, не было подкреплено правовой защитой мелких акционеров. Их не допускали к управлению предприятиями, им не выплачивали дивидендов. Огромное число акционерных обществ было доведено менеджерами предприятий и крупными собственниками до банкротства. В результате, в течение нескольких лет крупные собственники разорили мелких акционеров или за бесценок скупили их акции.

Отсутствие благоприятных законодательных условий для развития мелкого и среднего предпринимательства мешает формирования так называемого среднего класса, который является социальной основой всякого гражданского общества.

Находящиеся в таком положении мелкие собственники оказываются нуждающимися в защите сильного центристски организованного бюрократического государства. Это, в свое время, подтолкнула класс мелких собственников поддержать приход к власти Муссолини в Италии и Гитлера в Германии.

Не имущее население не может сформировать гражданское общество. Оно нуждается в государственной опеке и стремится вернуться к патерналистским отношениям с бюрократическим государством. Этому способствует закрепление в ст. 7 Конституции РФ идеи построения социального государства. В условиях низкой производительности труда и бесконтрольности государственного аппарата в распределении отнимаемых у производителя общественных благ, попытки создать социальное государство объективно вырождаются в восстановление патерналистского государства, которое, устанавливая мощный налоговый пресс, тормозит развитие производства, сокращая налогооблагаемую базу, оказывает мизерную помощь малоимущим, которые не перестают оставаться нищими, но зависимыми от «государства-благодетеля».

Представители крупного капитала, которые отчасти прямо поддерживаются российским законодательством, а отчасти используют его слабые места, ни когда не являлись сторонниками развития гражданского общества. Им удобнее решать свои проблемы непосредственно контактируя с высшими чиновниками исполнительной власти за спиной общества и за счет посягательства на его интересы.

Взятый с 1996 г. курс на расширение государственного вмешательства в экономику не ограничил власть экономической олигархии в стране, но существенно расширил полномочия государственных чиновников. От политики взимания коррупционной ренты с предпринимателей они перешли к селективной поддержке одних и вытеснению с экономического поля других. В стране

укрепляется номенклатурный капитализм, при котором право на предпринимательство дается только избранным, входящим во властно-предпринимательские группы лицам.

2. Российское законодательство не обеспечивает необходимой политической атмосферы для развития гражданского общества. Прошедшее десятилетие не привело к формированию сильных партий, объединяющих разные группы общества. Это вполне объяснимо. Конституция РФ 1993 года закрепила форму правления, в соответствии с которой, Государственная Дума лишается права формировать Правительство РФ. Центральной фигурой всей политической системы страны является не парламент, а Президент РФ. Таким образом, ценность для населения объединения в партии, участия в парламентских выборах очень не велика. Судьба страны зависит от того, кто станет ее президентом. Население чувствует это и пренебрежительно относится к выборам в представительные органы власти. Широко распространяется абсентеизм.

Федеральный закон «О политических партиях» (4) закрепил привилегированное положение действующих крупных партий, обеспечил вытеснение с политического поля мелких демократических партий и будет препятствовать в будущем появлению новых (5). Сделан шаг к огосударствлению существующих партий. Управленческая элита сознательно стимулирует действие «железного закона олигархии», открытого Р. Михельсом. Л.М. Алексеева считает, что данный закон позволяет исполнительной власти манипулировать политическими партиями (6).

Законодательство не создает достаточных препятствий против использования бюрократией так называемого «административного ресурса» на выборах в органы власти всех ступеней. Проведение выборов превращается в утверждение населением кандидата, предложенного управленческими элитами. Это стимулирует апатию населения, нежелание участвовать в политической жизни страны, превращает людей из граждан в подданных. Новое избирательное законодательство закрыло пути участия в выборах всех ступеней власти для общественных объединений, не являющихся политическими партиями.

Историк Попова А.Д. показывает, какое благотворное влияние на характер развития правосознания общества оказала судебная реформа в России 1864 года (7). К сожалению, современное российское законодательство все еще не обеспечивает создание доступной для массы населения судебной системы, не привело к созданию скорого суда, не отягченного процессуальными излишествами. Не защищаемое судом право не может вызывать уважение граждан.

Закрепленная в Конституции РФ форма разделения властей не обеспечивает гарантий против концентрации власти в одних руках (8). Отсутствие разделения властей закрывает путь разным группам общества и отдельной личности к защите своих интересов от исполнительной власти, возглавляемой главой государства.

Институционализация гражданского общества всегда осуществлялась через организацию местного самоуправления. К сожалению, российское законодательство о местном самоуправлении не обеспечило его дебиюрократизацию, переход к действительно самостоятельному решению населением муниципальных образований своих местных проблем. Не смотря на постоянные разговоры об этом, так и не были приняты нормы права обеспечивающие финансовую самостоятельность муниципальных образований. Органы местного самоуправления, в своем большинстве, для исполнения своих функций вынуждены постоянно просить деньги у государства и оставаться зависимыми от государственных чиновников. Для удобства управления муниципальными образованиями из областного центра, в Тюменской области был осуществлен переход от поселкового типа формирования муниципалитетов к районному. Таким образом, органы местного самоуправления оказались отдалены от населения поселков и деревень. Контроль за ними сверху возрос, а связь с населением стала еще более слабой.

Вместо расширения возможностей для развития гражданских инициатив, российские законодатели в последние годы сужают эти возможности. Примером является принятие в октябре 2002 году поправок к Федеральному конституционному закону «О референдуме в РФ» (9), в соответствии с которыми население лишается права проведения общероссийских референдумов за год до выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ. Таким образом, в течение пятилетки население страны лишается возможности использовать свое право на проведении референдумов, предусмотренное ст. 3 Конституции РФ, на один год и четыре месяца.

Российское законодательство, регулирующее сферу правотворчества, не создает условий для вовлечения населения в процесс правотворчества. Нормативные акты не обязывают должностных лиц предварительно публиковать проекты закона, устраивать предварительные общественные слушания.

3. Значительным препятствием для развития гражданского общества является подконтрольность средств массовой информации аппаратам государственного (муниципального) управления. Зависимые от бюрократии СМИ убаюкивают граждан, стимулируют пассивность, распространяют веру в патерналистское государство и его вождя. Практика показывает, что имеющихся в законодательстве гарантий независимости СМИ явно недостаточно (10).

В стране сохраняется закрытость деятельности государственных и муниципальных органов. Калининградская область является единственным регионом страны, где принят закон о доступе граждан к информации, имеющейся в государственных органах. Почти все органы государственной власти создали себе специальные службы, которые нацелены на то, чтобы дезинформировать граждан об их работе, осуществлять рекламирование работы учреждений.

Ст. 13 Конституции РФ оказалась не способной воспрепятствовать созданию государственных структур формирующих одну государственную идеологию и распространению ее через подконтрольные государству органы народного образования, творческие союзы и средства массовой информации.

Принятый в 1997 году Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» (11), прямо направлен на создание привилегий для традиционных в России религий, пропагандирующих этатистские ценности и дискриминацию новых религиозных течений. Закон (п. 3 ст. 27) создает ограничения для регистрации новых религиозных общин, для издания и распространения ими религиозной литературы (12). Государственному аппарату удобно поддерживать тесные связи с иерархами двух-трех церквей и через них оказывать влияние на верующих. Умножение религиозных течений приводит к тому, что верующие становятся не управляемыми сверху. Фактически это продолжение борьбы государственных и церковных управленцев за единомыслие против ересей и ограничение свободы совести для граждан России.

Государство делает шаги к восстановлению централизованного контроля над народным образованием и превращения его в инструмент пропаганды предписанных идей. Министерство образования начало указывать школьным учителям по каким учебникам они должны учить детей. В школах вводится преподавание христианской религии, которая всегда была опорой для авторитарного государства.

Определенные негативные последствия для развития гражданского общества будет иметь Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе», принятый в 2002 году. В нем военная служба заменяется, как пишет А. Арбатов, «чем-то вроде каторги, только на более длительный срок (3,5 года) (13). Это будет принуждать значительную часть молодежи, как и ранее, скрываться от мобилизации в армию до достижения 27 лет. Естественно, эти молодые люди будут стараться быть незаметными для властей и исключат себя из активной гражданской жизни. Чувство нарушителя закона пройдет с ними через всю их жизнь.

Очень медленно и осторожно страна от демократических реформ переходит к контрреформам, нацеленным на восстановление сильного бюрократического государства, не подконтрольного обществу и безответственного перед ним (14). Политики констатируют начало термидора (15). Усиление бюрократического (или административного) государства неизбежно будет приводить к попыткам уничтожить ростки гражданского общества, в том числе с помощью законодательства.

Библиографический список:

1. «ФПП поглощают все вокруг как пылесосы» // Коммерсантъ. Нефть и газ. 2003. № 33. С. 17.
2. Денисов С.А. Использование международного опыта предупреждения коррупционных преступлений // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в Сибирском регионе: Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2003 года) Часть 1. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.
3. Латынина Ю. Весь мир голдовых и рабов? // Новая газета. 2002. № 50. С. 1, 3.
4. Российская газета. 2001. 14 июля.
5. Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 67.
6. Алексеева Л.М. «Третий сектор» и власть // Общественные науки и современность. 2002. № 6. С. 55.
7. Попова А.Д. Судебная реформа 1864 года и развитие гражданского общества во второй половине XIX века // Общественные науки и современность. 2002. № 3. С. 89.
8. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 90.
9. Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641.
10. Денисов С.А. Проблемы реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности государственных (муниципальных) органов, их должностных лиц и служащих // Конституция и правовая реформа в России: Межвузовский сборник статей. Барнаул: Изд-во Алтайского университета, 2004. С. 220-231.
11. Собрание законодательства. 1997. № 39. Ст. 4465.
12. Красиков А. Конституционный Суд и свобода совести в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 234-237.
13. Арбатов А. Генерал-депутаты // Новая газета. 2002. № 44. С. 2.
14. 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.
15. Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 68-69.

22. Влияние обособленных управленческих групп на характер реализации экономической функции отечественного позитивного права

// Роль права в развитии социально-экономических отношений современной России: Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, 1-17 мая 2003 г.). Уральский гуманитарный институт. Екатеринбург, 2003. С. 8-16.

С. 8

В России, как и других странах восточного типа, управленцы, составляющие государственный аппарат, традиционно доминируют над группами частных собственников и определяют развитие позитивного права. Их интересы в первую очередь влияют на характер реализации экономической функции действующего позитивного права. Реформы 90-х годов XX века в России сегодня рассматривают как революционные (1). В их ходе партийно-государственный аппарат потерял монополию на экономическую власть в стране. Это отразилось на характере позитивного права. В Конституции РФ 1993 года закреплено право частной собственности на средства производства и землю, право на предпринимательство (ст. 8, 34, 35, 36). Однако новый класс собственников только формируется и, часто, не способен отстаивать свои права. Большинство социологов сходится на том, что «в России до сих пор не сложилось истинного и сильного гражданского

С. 9

общества (2). Игрунов В.В. отмечает, что гражданское общество в России уже зарождается, но оно является пока не группой давления, а «группой прошения» (3). Отсутствие достаточной социально-экономической, политической и духовной опоры для норм позитивного права, закрепляющих интересы граждан и ограничивающих интересы государственного аппарата, приводит к тому, что эти нормы остаются очень часто декларативными, безнаказанно нарушаются управленцами.

Либеральное общественное мнение внутри страны и западная идеология заставляют управленческие элиты России провозглашать одни цели правовой политики, а собственные интересы подталкивают их к реализации совсем противоположных целей. Поведение управленческих элит в современной России похоже на поведение рака. Они смотрят на Запад, говорят о движении к рыночным отношениям, но при этом пятятся на Восток, к усилению административного вмешательства в экономику. Все это приводит к противоречивости отечественного позитивного права и правоприменительной практики.

С учетом сказанного, оценка характера реализации той или иной функции позитивного права должна производиться не только на основании анализа текстов законов, но и на основании того, как они толкуются в обществе, как реализуются в жизнь.

При оценке влияния различных групп общества на позитивное право необходимо обращать внимание не только на то, какие нормы введены в действие, но и на то, какие возможные нормы отсутствуют в законодательстве, какие пробелы есть в праве. Характер права определяется не только тем, что прямо закреплено в законодательстве. Необходимо учитывать действие общедозволяющего типа регулирования отношений, когда при отсутствии прямого запрета, действует дозволение. С.С. Алексеев отмечал, что бюрократии выгоден “широкий, четко не очерченный, а подчас и не контролируемый характер” выполняемых функций (4).

Право надо оценивать не только по его действию, но и по его бездействию, по тому, к каким социальным последствиям это приводит.

Анализ правовой действительности требует уточнения самого понятия позитивного права. В данной статье под ним понимается не только совокупность норм писаного права, но и нормы неписаного права, действие которых обеспечено государственным аппаратом, его должностными лицами.

Очевидно, что интересы управленческих групп не однородны, иногда противоречивы. Это отражается в позитивном праве. Следует выделять общеклассовый интерес управленцев, который, например, может заключаться в закреплении государственной собственности на основные средства производства, расширении редиистрибутивных отношений, осуществляемых через государственный аппарат. Идеальные управленцы, можно сказать конфуцианского типа, заинтересованы в создании правой системы, обеспечивающей эффективную экономику, на базе которой создается сильное государство, умножающее славу его правителей. В конфликт с общеклассовыми вступают частные интересы управленцев (их малых групп), которые, например, обусловили появление приватизационного законодательства, создавшего условия для быстрой приватизации государственного имущества в 90-е годы XX века в России. В сложившихся тогда условиях, каждая из властных групп торопилась присвоить в свою частную собственность большой кусок общественных благ, поскольку в противном случае, его захватывал кто-то другой. Выражением частного интереса отдельных управленцев является такое правовое регулирование отношений, которое позволяет увеличить коррупционную ренту чиновников. Реализация частных интересов управленцев может приводить к ослаблению государства в целом и подчинению самих управленцев иным группам общества.

Как известно приватизационное законодательство в России обеспечило раздел государственной собственности между лицами, занимавшими должности в государственном аппарате, руководителями предприятий и приближенными к ним людьми. Ваучерная приватизация распылила капитал, но акционерное право не обеспечивало защиту интересов мелких собственников акций, которые были получены в обмен на ваучеры. Эффективная юридическая ответственность за умышленное или неосторожное доведение предприятия до банкротства до сих пор отсутствует. Все это привело к быстрой концентрации капитала в руках немногих лиц. По последним данным около 80 % экономики России контролирует восемь финансово-промышленных групп, которые продолжают скупать все привлекательные компании страны (5). Антимонопольное законодательство России не

препятствует монополизации отечественной экономики. Причина этого в том, что управленческие элиты тесно связаны с крупным капиталом. Законодательство страны не обеспечивает отделение власти от крупного капитала. Управленческие элиты создают благоприятные правовые условия для концентрации капитала, а в замен получают финансовую поддержку для своих избирательных кампаний или покупки должности. Законодательство России не желает заимствовать антикоррупционные меры, наработанные в международной практике. Представители крупного капитала так же поддерживают выражение интересов управленцев в позитивном праве.

Значительно способствуют укреплению позиций управленческих групп патерналистские традиции страны. Значительная часть населения привыкла к тому, что государство дает работу и обеспечивает определенный уровень благосостояния работников. Эта часть населения поддерживает меры, направленные на возврат к командно-административным методам управления страной и враждебно смотрит на тех, кто сумел реализовать предоставленные экономические свободы.

Нормы позитивного права обеспечивают господство управленческих групп многих стран «третьего мира» в силу сырьедобывающего характера их экономики. Рента от использования природных богатств естественно поступает в государственный бюджет и распределяется управленцами по их воле. Население приобретает блага не в результате собственной предпринимательской деятельности, а из рук управленцев,

С. 10

составляющих государственный аппарат. Последние разрабатывают социальные программы, определяют планы инвестиций, распределяют государственные заказы, предоставляют кредиты.

Усилению обособленных управленческих групп в России в последние годы способствует благоприятная внешнеторговая конъюнктура (6). Высокие цены на энергоносители (7) позволяют управленческим элитам успешно обслуживать внешний долг (8), отказаться от финансовых заимствований на Западе, и пренебрегать его рекомендациями относительно дальнейшего развития рыночных отношений.

Все названное привело к тому, что после революционных преобразований первой половины 90-х годов в России появились тенденции контрреформ. Лозунг либерализации экономики был сменен лозунгом усиления государственного регулирования. Не дойдя до реального развития рыночных отношений, регулируемых частным правом, управленцы объявили о не способности рыночных механизмов обеспечить развитие экономики. Модным стало ссылаться на государственное регулирование экономики в развитых странах мира, где «государство осуществляет поддержку и защиту конкуренции и ограничивает власть монополий, защищает потребителей, обеспечивает безопасность и охрану окружающей среды» (9). При этом упускается из виду, что государственный аппарат России, в отличие от развитых стран Запада, не подконтролен слабому гражданскому обществу и под названными лозунгами будет реализовать собственные интересы, а не интересы общества. Он подавляет, а не защищает конкуренцию, не ограничивает власть монополий, а создает благоприятные правовые условия для концентрации капитала.

Все выше названные факторы позволяют понять характер правового регулирования отдельных экономических вопросов.

1. Позитивное право страны обеспечивает активное участие управленцев в перераспределении производимого обществом продукта. Традиционно, в первую очередь, это перераспределение осуществляется посредством **налогового законодательства**. Отдавая дань либеральной идеологии, управленческие элиты много говорят о необходимости снижения налогового бремени (10) и даже, время от времени, создают видимость этого. Широко рекламируется снижение подоходного налога, налога на прибыль. Однако управленческая страта не готова пойти на уменьшение своей власти, на сокращение государственного аппарата, содержание которого требует огромных средств. Управленцы не намерены сокращать свою «благотворительную деятельность», осуществляемую за счет налогоплательщиков. Ни кто не собирается уменьшать бюджетные расходы. Управленческие элиты стремятся восстановить патерналистские отношения между государством и малоимущим населением, обеспечивая тем самым, себе их поддержку на выборах в органы власти.

Все это обуславливает политику лавирования в налоговом законодательстве. Объявленная налоговая реформа фактически явилась перераспределением налоговой нагрузки и выравниванием ее для всех категорий налогоплательщиков. Так произошло, например, с подоходным налогом. Сокращение ставки налога на прибыль сопровождалось отказом от предоставляемых ранее льгот инвесторам. Министерство по экономике и развитию торговли и Министерство финансов объявили, что снижение ставки единого социального налога и инвестиционных вычетов будет компенсировано за счет увеличения платежей по налогу на добычу полезных ископаемых (11). Общее сокращение ставок налогов в 2002 году не привело к уменьшению бремени государства для предпринимателей, поскольку оно было компенсировано увеличением степени собираемости налогов. При этом доля валового внутреннего продукта, перераспределяемого через управленцев, не снижается, а увеличивается. Если в 2001 году государственные расходы составляли 37,2 % ВВП, то в 2002 году эта цифра достигла 41,1 % (12). Вместе с этим, растет власть и благосостояние самих управленцев.

История власти управленческих групп — это история поиска способов отнять у населения его доход. При Петре I вводили налог на дубовые гробы. В 1998 году законодатели и правительство попробовали обложить налогом покупку гражданами валюты (Федеральный закон от 16 июня 1998 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте» (13). Однако поступления от взывания налога оказалось настолько мизерным, а уклонение банками от его уплаты настолько массовым, что этот налог пришлось отменить (Федеральный закон от 31 декабря 2002 года № 193-ФЗ «О признании утративших силу некоторых законодательных актов РФ по налогу на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте» (14).

Много говорится об упрощении налогового законодательства. Значительным шагом в этом направлении было принятие Налогового кодекса РФ. В частности, п. 7 ст. 3 Налогового кодекса РФ гласит: Все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов)» (15). Тем не менее, налоговое законодательство остается сложным. Люди, к примеру, - сообщает журнал «Эксперт», - «не в состоянии понять всю мудрость главы 25-й Налогового кодекса РФ с ее изменениями, дополнениями и порядком введения в действие» (16). «Неопределенность норм

налогового законодательства, - гласит правовая позиция Конституционного Суда РФ, - может привести к не согласующемуся с принципом правового государства (Ст. 1 ч. 1 Конституции РФ) произволу государственных органов и должностных лиц в их отношениях с налогоплательщиками и к нарушению равенства граждан перед законом (ст. 19 ч. 1 Конституции РФ)» (17).

Российская бюрократия по своим свойствам далека от идеальной веберовской бюрократии. Она не придерживается принципа беспристрастности в ходе правоприменения. Правительство без стеснения ставит перед Министерством по налогам и сборам план сбора налогов, который оно должно исполнить, во что бы то ни стало. В оборот пускается презумпция виновности налогоплательщика. ГКУ при Президенте РФ

С. 11

после проверки деятельности Министерства по налогам и сборам поставило ему в вину, что каждая вторая ревизия не обнаруживает уклонение от уплаты налогов (18).

Налоги буквально душат российскую экономику, предпринимательскую инициативу (19). Здесь вполне применима формулировка, введенная Конституционным Судом РФ. Законы допускают «излишнее обременение налогоплательщиков обязанностями по уплате налогов» (20).

Фактически программной задачей всех последних лет остается создание благоприятной налоговой среды для мелкого и среднего бизнеса. Однако и здесь, в большей степени создается видимость бурной правотворческой деятельности, которая не приводит к резкому увеличению количества малых и средних предприятий.

Спецификой сложившихся в обществе отношений является то, что налоги не являются единственным средством перераспределения продукта, осуществляемого государственными управленцами. Сегодня законодательство создает условия для фактического вымогательства денег государственными органами и должностными лицами у предпринимателей. Государственным органам разрешается создание различных фондов (в помощь правоохранительным органам, благотворительных и т.д.) (Например, ст. 10, 19, 29, 31 ФЗ «О пожарной безопасности» (21); ст. 19 ФЗ «Об основах охраны труда в РФ»)(22). Государственные чиновники вынуждают предпринимателей перечислять в эти фонды финансовые средства (23). Расходование денег фонда часто происходит не по назначению, в том числе на предвыборные кампании.

Другой важной статьей получения дохода «государевыми людьми» является коррупция (24). Как уже отмечалось, современное российское законодательство не использует опыта противодействия коррупции, наработанного в мире. Россия не ратифицировала ни одной конвенции против коррупции, принятой в мире, не выполняет рекомендации ООН (25). В результате этой политики Россия попала в группу стран мира с наиболее развитой коррупцией (26).

2. Значительные властные полномочия управленцев обеспечиваются характером **финансового законодательства**. Нормы Конституции РФ делают парламент страны очень слабым. Хотя закон о государственном бюджете и принимается Федеральным Собранием, но Правительство только формально ответственно перед ним за его исполнение. Модель слабого парламента введена во всех регионах страны. Компетенции счетных палат представительных органов намеренно ограничены. Это создает благоприятные условия для безнаказанного систематического не целевого расходования бюджетных средств. Наиболее ярким примером является исчезновение стабилизационного кредита, выделенного России летом 1998 года, которое привело страну к финансовому кризису, банкротству большого количества банков и иных компаний.

Очень часто бюджетные законы носят очень общий характер и не препятствуют расходованию денег по произволу управленцев исполнительной ветви власти. Отсутствие денег на выплату заработной платы бюджетникам, социальных пособий на детей, на ремонт коммунального хозяйства не мешает управленцам расширять штаты аппарата управления, тратить огромные суммы денег на обустройства собственных резиденций, осуществление других помпезных проектов (празднований дня города и т.д.).

В бюджетном и налоговом законодательстве отражается борьба управленческих групп центра и регионов за власть. В период усиления региональных элит, последние добились получения определенных преимуществ в распределении собираемых на территории субъекта Федерации доходов. Усиление центральных элит позволило перераспределить в их пользу собираемые налоги. Так, перераспределение налога на добавленную стоимость в пользу федерального бюджета привело к тому, что Ханты-Мансийский автономный округ в 2002 году превратился в дотационный (27). Главы регионов вынуждены просить у центра те деньги, которые собраны на их территории. Доля финансовой помощи центра в бюджетах субъектов Федерации с 1999 года по 2001 год возросла с 9,91 % до 17,83 %. В 22 субъектах Федерации финансовая помощь центра превышает 50 % регионального бюджета (28). Такая бюджетно-правовая политика порождает иждивенческие настроения в регионах. Благополучие населения начинает зависеть не от экономических успехов развития региона, а от умения региональных управленческих элит выпрашивать деньги в центре. Таким образом, на смену рыночных отношений опять приходят командно-административные. Принцип федерализма, провозглашенный в Конституции РФ (ст. 1), подменяется принципом унитаризма. Все это препятствует формированию гражданского общества в России.

В 1999 году в России был принят Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов и поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (29). Подобные акты были приняты и в большинстве регионов страны. Однако эти нормативные акты имеют ограниченное действие. В 2001 году на открытых торгах было закуплено продукции только на 51 % от произведенных на это расходов. Субъекты Федерации только 6% заказов разместили на основе открытых торгов. Естественные монополии, принадлежащие государству, только 14 % затраченных сумм разместили с использованием открытых конкурсов (30). Как показывает практика, до проведения честных конкурсов России еще далеко. Конкурсы на получение государственных (муниципальных) заказов носят формальный характер. Результаты их часто заранее предreshены. Правительство препятствует принятию более совершенного закона о проведении конкурсов. Данная ситуация позволяет управленческим группам поддерживать опекаемых ими предпринимателей, создавать властно-предпринимательские группировки, соединяя власть и капитал, превращать коррупцию в основной источник своего дохода.

3. Борьбой между различными группами управленцев можно объяснить отсутствие твердой правовой политики государства в регулировании **отношений государственной собственности**. Часть управленцев, как правило, тесно связанных с крупным капиталом,

выступает за создание правовых условий для дальнейшей приватизации государственного имущества. Как ни странно, но здесь они едины с представителями гражданского общества, которые выступают за отделение власти от капитала, за то, чтобы государственный аппарат перестал заниматься бизнесом. Министерство государственного имущества в феврале 2003 года предложило Правительству РФ на рассмотрение пакет законопроектов, предусматривающих приватизацию все время умножающихся государственных и муниципальных унитарных предприятий и преобразование оставшихся в казенные (31).

Другая группа управленцев, которая понимает, что уменьшение государственной собственности ведет к уменьшению экономической власти в руках бюрократии, к сокращению штата самой хозяйственной бюрократии, выступает за недопустимость дальнейшей приватизации имущества и предлагает принять законы о национализации. Проект такого закона, который называется «Об обращении имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, в собственность РФ (национализации)» уже рассматривается в Правительстве (32). Хотя, российское законодательство и так не создает надежной защиты частной собственности и позволяет региональным элитам, прочно удерживающим власть в отдельных субъектах Федерации, без лишнего шума осуществлять национализацию первоначально приватизированных предприятий (33).

В особую группу можно выделить часть хозяйственной бюрократии, которая получает доход от распоряжения государственным (муниципальным) имуществом и не желает, чтобы оно переходило в руки эффективного собственника. Один из руководителей Минимущества отмечает, что существующие сегодня государственные унитарные предприятия поставлены в такие организационно-правовые условия, что фактически превратились в собственность их руководства (34). Эту часть управленцев вполне устраивает законодательство, обеспечивающее бесхозяйственность в управлении этими предприятиями их бесконтрольность и безответственность (35).

В отличие от развитых стран мира, в России, лица, выполняющие управленческие функции в государственных (муниципальных) унитарных предприятиях и акционерных обществах, контрольный пакет акций которых находится в руках государства, не относятся к категории публичных должностных лиц. Это не позволяет применять к ним ограничения и усиленные меры ответственности, предусмотренные для государственных и муниципальных служащих. Привилегии, которые имеют государственные и муниципальные предприятия подрывают основы рыночных отношений. За счет этих предприятий получают огромные прибыли частные компании, владельцы которых приближены к управленцам органов власти (36).

Наибольшее сопротивление управленческих групп вызывает принятие законодательства о частной собственности на землю. Управленцев поддерживает значительная часть сельского населения, привыкшего к отношениям патернализма. Оно оправдано боится свободы, так как не способно самостоятельно защитить свои права на землю от напористого частного предпринимателя.

4. Либеральные реформы не были завершены в России. **Частная собственность не приобрела характер естественной** и неприкосновенной. Государство, его должностные лица имеют широкие возможности ограничивать право собственности и лишать собственника его имущества. Ряд решений Конституционного Суда РФ лишил государство возможности произвольно лишать собственников их имущества (Постановление КС РФ от 17 декабря 1996 года (37); Постановление от 12 мая 1998 года (38) и т.д.), но не перекрытыми остались множество других каналов. Конституционный Суд не решился посягнуть на презумпцию законности действий налоговых органов. Они не потеряли права в бесспорном порядке снимать со счетов юридических лиц суммы, которые по их мнению должен уплатить налогоплательщик. Последний, затем, должен на протяжении месяцев доказывать, что налоговые органы были не правы (39).

Под давлением административных органов Конституционный Суд в Постановлении от 23 декабря 1997 года признал выплату заработной платы предприятиями и уплату налогов единой очередностью. Это означало победу фискальных интересов государства. Так как при появлении на счетах предприятия денежных средств, они списываются с них в пользу бюджета налоговыми органами в бесспорном порядке, а выплата заработной платы производится по остаточному принципу.

Не устранена возможность для таможенных органов посягать на имущество граждан и юридических лиц.

В целом, законодательство страны не обеспечивает реализацию государством функции «ночного сторожа». Оно неэффективно защищает частного собственника от посягательств на его права со стороны чиновников, крупного капитала и преступных групп. На это, как на важнейшее препятствие для иностранных инвестиций в Россию, обращалось внимание при встрече представителей российских и американских деловых кругов с президентами России и США летом 2002 года (40).

5. Конституция РФ закрепила право каждого свободно использовать свои способности и имущество для **предпринимательской деятельности** (ч. 1 ст. 34) и обязанность государства гарантировать свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности. Однако эта свобода на каждом шагу встречает административные барьеры, обеспечивающие власть управленцев над предпринимателями, особенно мелкими и средними. Административные барьеры создаются законодательством о лицензировании, сертификации товаров, квотировании, административном контроле за соблюдением предпринимателями различных нормативов. Известно, что чем больше административных барьеров стоит на пути предпринимательства, тем выше коррупционная рента, которую получают управленческие группы.

В руководстве страны есть люди, которые понимают, что без развития экономической инициативы, без свободы предпринимательства экономика страны не может развиваться. В связи с этим с 2001 года принимается ряд правовых мер, направленных на ограничение административных барьеров. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (41) попытался создать препятствия для произвольного вмешательства государственных контрольных и надзорных органов в работу предпринимателей. Федеральный

закон «О государственной регистрации юридических лиц» (42) упростил порядок регистрации вновь возникших хозяйствующих субъектов. Большая часть управленцев упорно сопротивляется реализации мер,

направленных на ограничение их произвола. Поэтому, двухлетняя кампания, направленной на улучшение в стране климата для предпринимательства не дала значительных результатов. Члены Правительства РФ соглашались с тем, что в стране еще предстоит обеспечить более надежную защиту собственности, обеспечить права акционеров, снизить административные барьеры (43).

Помехи в развитии частного предпринимательства и рыночных отношений создают привилегии, которые получают лица, тесно связанные с управленцами и их группами. Законодательство о государственной службе не создает серьезных препятствий управленцам использовать свой административный ресурс для помощи избранным предпринимателям, которые, естественно, делятся частью полученных сверхприбылей с управленцами. В результате, сложившийся в настоящее время общественный строй иногда называют номенклатурным капитализмом (44). Право занятия предпринимательством обеспечено только людям, назначенным управленцами. Каждый уровень управленцев действует в рамках своих административных возможностей. Олигархам дают возможность существовать управленцы центра. Региональные и муниципальные группы обеспечивают существование предпринимателей своего масштаба (45). В рамках не писанных правил иерархии, региональные управленческие элиты могут оказаться ставленниками предпринимателей общероссийского масштаба.

Как известно, угроза для свободы предпринимательства и рыночных отношений исходит от крупного капитала. Пока нормы отечественного законодательства не создают достаточных правовых гарантий для реализации ст. 8 и ч. 2 ст. 34 Конституции РФ. Более того, как уже отмечалось, они создают правовые льготы для концентрации капитала в руках немногих. Ст. 15 Федерального закона «О финансово-промышленных группах» 1995 года (46) предусматривает: государственную поддержку образования и деятельности таких групп в виде передачи в доверительное управление центральной компании финансово-промышленной группы (ФПГ) временно закрепленных за государством пакетов акций участников этой ФПГ; предоставление ФПГ права самостоятельно определять сроки амортизации оборудования и накопления амортизационных отчислений с направлением полученных средств на деятельность группы; предоставление ФПГ государственных гарантий для привлечения инвестиций; предоставление ФПГ инвестиционных кредитов и иной финансовой поддержки, а так же иных льгот и гарантий, таких как предоставление государственных заказов. Эта норма является рекомендательной и правительство, через свои постановления определяет к каким ФПГ ее применять и в каком объеме. Специалисты отмечают, что «значительное число российских горизонтально интегрированных ФПГ, созданных по системе участия, возникли и пока продолжают действовать фактически ради получения государственной поддержки, прежде всего в виде зачетов задолжности, инвестиционных кредитов и иной финансовой поддержки, включая оплаченный госзаказ» (47). Таких льгот, конечно, не видит мелкий предприниматель. Итог данной государственно-правовой политики налицо. За десять лет Россия вышла на четвертое место в мире по числу миллиардеров (48).

6. Как уже отмечалось выше, управленцы и значительная часть населения страны взаимно поддерживают усиление **патерналистских отношений в обществе**. Одним это обеспечивает сохранение господствующего положения, другие видят в этом гарантию для выживания при отсутствии знаний, умений и желаний самостоятельно добывать средства к существованию. Правовым основанием для развития патерналистских отношений является ст. 7 Конституции РФ 1993 года, провозглашающая Россию социальным государством. В условиях невысокой производительности общественного труда и бесконтрольной деятельности управленцев по распределению общественных благ, попытки реализации этой нормы в жизнь неизбежно приводят к тому, что государство уподобляется барину, раздающему нищим копейки. При этом нищие не получают достойного уровня жизни, но бесконечно благодарны своему благодетелю. Вспоминая китайскую мудрость, о том, как помочь голодному, можно сказать, что наше государство систематически «выдает голодным по кусочку рыбы», вместо того, чтобы «дать им удочку», которая позволит человеку самостоятельно удовлетворять свои потребности. В результате людей, способных самообеспечить себя и независимых от государства не прибавляется. Но зато масса неимущих является надежной социальной опорой для сохранения господства управленцев в обществе.

Рост благосостояния граждан за счет развития социального законодательства вовсе не является самоцелью для обособленных управленческих групп. Им важно создать видимость своей заботы о народе. Поэтому большое количество норм социального законодательства являются декларативными. Президентская команда считала, что сегодня российские законы дают населению не выполнимых социальных обещаний на три триллиона рублей (49). Довольно распространенным приемом является принятие на федеральном уровне законов о росте социальных дотаций населению за счет субъектов Федерации, у которых нет денег на реализацию этого закона.

Хорошим средством уменьшения государственных обязательств перед населением является планируемая инфляция, при которой нормы социального законодательства повышают обязательства государства перед населением, а нормы финансового законодательства позволяют печатать не обеспеченные товарной массой деньги и обесценивают эти обязательства. Эта политика особенно активно проводилась в 90-е годы XX века в России.

С. 14

Таким образом, управленцы, которые обычно больше всего говорят о помощи бедным, сами являются причиной отсталости и застойной бедности. «Они же являются, — по мнению Е.Т. Гайдара, — и залогом того, что эта отсталость и бедность будут сохраняться, воспроизводиться, усугубляться и далее» (50).

7. Управленческие группы, составляющие государственный аппарат, в условиях не развитого гражданского общества, не несут ответственности за принимаемые решения в области экономики. Этим объясняется их не рациональное поведение, в том числе при осуществлении правотворчества. Налоговое законодательство в России меняется каждый год. Это создает значительные политические риски для инвестиций в экономику страны. Например, отмена в 2002 году налоговых льгот инвесторам по налогу на прибыль фактически наказала тех предпринимателей, которые вложили деньги в долговременные проекты. Некоторые из них вынуждены были заморозить их реализацию или продать недостроенные объекты.

Доминирование обособленных от общества управленческих групп влияет на общие черты позитивного права. Вопреки нормам Конституции РФ, государство пытается навязать обществу разрешительный тип правового регулирования поведения предпринимателей, а чиновников поставить в условия общедозволяющего типа правового регулирования. Предлагается расширить поле правового регулирования публичного права, за счет сужения действия норм частного права. Вместе с этим расширяется применение административного метода

регулируя имущественные отношения. Ленинская идея замещения частного права публичным (51) продолжает жить и побеждать. Чтобы успешней внедрить ее в жизнь предлагается отказаться от деления права на частное и публичное, «поскольку оно представляется непродуктивным и утрачивающим свое значение» (52). Теоретики права не замечают (53), что современное российское бюрократическое государство скрывает за публичным интересом частный интерес управленческих групп и приближенных к ним номенклатурных предпринимателей.

Сторонники развития бюрократических начал отечественного права выступают за усиление роли административного права в регулировании экономических отношений. Гражданское право предлагается вытеснить хозяйственным, которое иногда, сегодня, подается под видом предпринимательского права (54).

С подачи исполнительных органов власти представительные органы принимают законы общего характера. Это позволяет реальное правовое регулирование экономических отношений сосредоточить на уровне исполнительной ветви власти, фактически отказавшись от принципа законности.

Отсутствие надежного правового регулирования экономических отношений, правовых ограничений вмешательства государственного аппарата в эту область заставляет предпринимателей страховать свой капитал путем вывоза его за границу и размещения в надежных банках Западной Европы и Америки.

Правовая незащищенность предпринимателя оказывает влияние на структуру экономики страны. «Лишенный гарантий, зависимый, всегда думающий о необходимости дать взятку предприниматель, — доказывает Е.Т. Гайдар, — скорее займется торговлей, спекуляцией, финансовой аферой или ростовщичеством, т.е. ликвидным, дающим быструю отдачу бизнесом, чем станет вкладывать средства в долговременное дело» (55). Во всех государствах восточного типа, где господствует произвол администрации, преимущественное развитие получает торговля, а не производство продукта. Отсутствие в обществе стимулов для развития промышленности заставляет государство заниматься этой сферой. Как известно, делает оно это очень не эффективно. В 1996 году государство получило от своих предприятий 2% годового дохода при инфляции в несколько десятков процентов (56). Сегодня, 40 % государственных унитарных предприятий убыточны, а еще 20 % функционируют с рентабельностью близкой к нулю (57).

Постановка позитивного права на службу управленческих групп приводит к тому, что среди членов общества распространяется правовая нигилизм. Общество выживает, сопротивляясь аппарату управления, за счет нарушения норм законодательства. В советский период массовыми были хищения с предприятий. В настоящий период население дружно уклоняется от уплаты налогов. Все это создает непреодолимые препятствия для формирования в России правового государства.

Богатая мировая практика государственного регулирования экономики показывает, что результатом его является осуществление не экономических, а политических целей, поставленных управленческими элитами. Эти цели связаны с удержанием власти любой ценой, торможением развития гражданского общества, которое может выйти из-под опеки управленцев. Управленческие элиты России всегда огромные средства тратили на укрепление своего международного влияния. Им непременно хотелось стать фигурами мирового масштаба.

Некоторые успехи государственного регулирования экономики, связаны с особой, например, конфуцианской культурой управленцев, которые пытаются найти гармонию между собственным господством и процветанием страны. Решением долговременных экономических задач занимаются управленческие элиты, уверенные в вечности своего господства. В условиях республики, управленцы чувствуют себя временщиками. Сиюминутные интересы, связанные с личным обогащением, доминируют над долговременными интересами страны. История показывает, что самым главным тормозом в развитии экономики России был ее государственный аппарат.

Из сказанного можно сделать вывод, что в интересах России, необходимо формирование позитивного права, которое развивает свободу частного предпринимательства и ограничивает государственное вмешательство в экономику. Приоритет в настоящее время должен быть отдан развитию частного права и ограничению действия публичного права. Только после формирования сильного гражданского общества, способного эффективно контролировать государственный аппарат станет безопасным расширять полномочия этого аппарата в экономической сфере, усиливать государственное регулирование.

С. 15

Литература:

1. Итоги и перспективы российской революции // *Общественные науки*. 2002, № 2. С. 5-8.
2. Коваль Б.И. Вступительное слово // *Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития*. М., ООО «Северо-Принт», 2001. С. 11.
3. Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // *Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития*. М., ООО «Северо-Принт», 2001. С. 70.
4. Алексеев С.С. Юридическая наука и практика в условиях перестройки // *Коммунист*. 1987, № 15. С. 90.
5. «ФПГ поглощают все вокруг, как пылесосы» // *Коммерсантъ*. Нефть и газ. 2003, №33. С. 17.
6. Сальдо торгового баланса в 2002 году — \$ 45,3 млрд. // *Коммерсантъ*. 2003, № 1. С. 7.
7. В январе 2003 года цена на нефть достигла 31 доллара за баррель. См. Минаев С. ОПЕК решила срочно пролить нефть // *Коммерсантъ*. 2003, № 1. С. 8.
8. Задача снижения государственного долга больше не стоит // *Эксперт*. 2003, № 6. С. 49.
9. Наделяева Н.Ф. Правовые формы государственного воздействия на экономику в условиях рыночной системы хозяйствования // *Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета*: Вып. 1. Красноярск, 2001. С. 395.
10. Касьянов пообещал снизить налоги // *Российская газета*. 2002, № 232. С. 3; Власова Е. Лашкина Е. Кудрин считает ... Рассмотрение налоговой реформы отложено до 13 марта // *Российская газета*. 2003, № 37. С. 1, 3.
11. Словесная интервенция // *Эксперт*. 2003, № 5. С. 8.
12. Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // *Общество и экономика*. 2002, № 10-11. С. 8.
13. СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3396.
14. СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 8.
15. СЗ РФ. 1998, № 31. Ст. 3824.

16. Рубченко М. Налоговый тупик // Эксперт. 2003, № 5. С. 15.
17. Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 3. С. 27.
18. Ляшенко Г. Геннадий Букаев не доглядел за налогоплательщиками // Коммерсантъ. 2003, № 1. С. 1.
19. Власенко Т. Торможение после взлета // Российская газета. 2000, 1 сентября. С. 13; Шумский А. Налог на воздух // Российская газета. 2000, 20 октября. С. 11.
20. Вестник Конституционного Суда РФ. 2001, № 3. С. 26.
21. СЗ РФ. 1994. № 35.
22. СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3702.
23. Гаршин В. Подайте чиновнику на «Мерседес» // Российская газета. 2000. 6 июня. С. 6.
24. Коррупция в России — более 30 млрд. долларов в год // Новая газета. 2003, № 14. С. 1-2.
25. Денисов С.А. Использование международного опыта предупреждения коррупционных преступлений // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Ч. 1. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.
26. Transparency International Annual Report 2001. Berlin, 2001. P. 13.
27. Максимова Н.С. Реформирование межбюджетных отношений в РФ // Финансы. 2002, № 8. С. 8-11.
28. Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 25.
29. СЗ РФ. 1999, № 19. Ст. 2302.
30. Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 35.
31. Неэффективный бизнес // Эксперт. 2003, № 5. С. 7.
32. Величенко А., Мыгдарев В. Что ты жил, как в 2005-м // Российская газета. 2003. № 33. С. 2.
33. Судьба КамАЗа решается в Казани и в Нью-Йорке // Деловые люди. 1997, № 84. С. 9.
34. Мыгдарев В. Гуп-гуп, ура?! // Российская газета. 2003, № 28. С. 4.
35. Никологорский Д.Ю. Усиление государственного вмешательства в экономику России: необходимо ли оно? // ЭКО. 1997, № 9. С. 45-50.
36. Романова Н. Управление по-министерски // Эксперт. 1997, № 7. С. 8.
37. Вестник КС РФ. 1996, № 5. С. 30-47.
38. Вестник КС РФ. 1998, № 4. С. 41-50.
39. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 года // Вестник КС РФ. 1996, № 5.
40. Ковальский А. Бизнесмены пожаловались президентам // Российская газета. 2002. № 94. С. 5.
41. СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть 1), ст. 3436.
42. СЗ РФ. 2001, № 33 (Часть 1). Ст. 3431.
43. Рыбченко М., Шохина Е. Раздвоение личности // Эксперт. 2003, № 6. С. 37.
44. Алексеев С.С. Философия права. М., 1998. С. 204-205.
45. Усольцев Н. Семейный бизнес местных олигархов // Новая газета. 2002, № 78. С. 8.
46. СЗ РФ. 1995, № 49. Ст. 4697.
47. Петухов В. Комментарий к закону о финансово-промышленных группах // Право и экономика. 2002, № 7. С. 17.
48. Рокоссовская А. Попали в список «Форбса» // Российская газета. 2003, № 40. С. 1.
49. Шкель Т. Половина правды. Законодатели обманывают народ на три триллиона рублей // Российская газета. 2003, № 32. С. 1.
50. Гайдар Е.Т. Сочинение в двух томах. Т. 1. М.: Евразия, 1997. С. 13.
51. Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 398.
52. Надеяева Н.Ф. Правовые формы государственного воздействия на экономику в условиях рыночной системы хозяйствования // Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета: Вып. 1. Красноярск, 2001. С. 395.
53. Курбатов А. Обеспечение баланса частного и публичного интересов - основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право. 2001, № 6. С. 90.
54. Макутов В. Понятийно-правовая эквилибристика не может заменить предметного исследования // Хозяйство и право. 2001, № 8. С. 14-15.
55. Гайдар Е.Т. Сочинение в двух томах. Т. 1. М.: Евразия, 1997. С. 14-15.
56. Панова М., Рачков Б. Искаженная многоукладность не на пользу предпринимательству // Экономика и жизнь. 1997, № 41. С. 6.
57. Неэффективный бизнес // эксперт, 2003, № 5. С. 7.