

**ДЕНИСОВ С.А.**

---

**СБОРНИК  
ПУБЛИКАЦИЙ**

**(для семинарских занятий  
по теории государства и права)**

**Том I**

*На правах рукописи*

**ЕКАТЕРИНБУРГ  
2004**

## Содержание:

Содержание: .....	2
Предисловие .....	4
Семестр 1 .....	4
Тема 1. Предмет и методология теории права и государства, основные понятия учебного курса .....	4
1. Денисов С.А. Изучение реальной государственно-правовой жизни в теории государства и права // Юрист XXI века: реальность и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (19-20 апреля 2001 года). Екатеринбург. 2002. С. 491-493 .....	4
2. Денисов С.А. Использование диалектико-материалистического метода в познании права // <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	7
3. Денисов С.А. Некоторые проблемы методов преподавания теории государства и права // Проблемы эффективности юридического образования. Материалы научно-практической конференции. Волгоград. Издательство ВРО МСЮ, 2002. С. 33-37 .....	10
4. Денисов С.А. Формирование нравственного, политического и правового сознания студентов при изучении общей теории государства и права // <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	13
5. Денисов С.А. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород, 2001. Т. 1. С. 254-268. ....	16
6. Денисов С.А. Использование метода идеальных моделей для анализа правовой системы России // Сборник публикаций. Т. 6. Екатеринбург. 2004. С. 31-32. ....	22
Тема 2. Понятие и сущность государства .....	24
1. Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24 .....	24
Тема 3. Функции государства .....	34
1. Денисов С.А. Влияние бюрократического характера государства на его регулируемую деятельность в сфере экономики // Российская юриспруденция на рубеже XX-XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых. Материалы межрегионального научного семинара молодых ученых, Барнаул, 27-29 марта 1997 года. Барнаул. 1997. С. 38-40. ....	34
2. Денисов С.А. Правовая политика государства в социальной сфере как средство удержания власти обособленными управленческими группами // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Серия Право. Выпуск (1) 3. Государство и право: итоги XX века. Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 2001. С. 74-80. ....	35
3. Денисов С.А. Интересы обособленных управленческих групп и судебная система современной России // Дни наук УрГИ. Гуманитарное знание и образование на рубеже тысячелетий. Материалы научной конференции (Екатеринбург, 15-17 мая 2000 г.) Екатеринбург. 2000. С. 113-114. ....	42
4. Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186. ....	44
5. Денисов С.А. Контрольная ветвь государственной власти // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования. Материалы Республиканской научной конференции. Изд-во Алтайского университета. Барнаул. 2001. С. 90-92. ....	48
Тема 4. Механизм и форма государства .....	50
1. Механизм нейтрализации норм, закрепляющих федеративное устройство государства .....	50
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	50
10. Имитация конституционного строя .....	53
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	53
16. Переход России от конституционного поля к конституционному вольеру .....	58
// Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 303-312. ....	58
17. Заявляемая и реальная форма государства .....	63
// Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2005 г. Материалы VII международной научно-практической конференции 7-8 апреля 2005 г. Челябинск, 2005. Ч. I. С. 115-117. ....	63
18. Реставрация административной политической системы в России .....	66
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	66
21. Восстановление института монархического правления в России .....	69
// Между прошлым и будущим: социальные отношения, ценности и институты в изменяющейся России: научно-практическая конференция, проведенная Гуманитарным университетом и фондом Фридриха Наумана 17-18 мая 2005 г.Т. 2. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005. С. 260-263 .....	69
22. Имитация республикой формы правления в советском государстве .....	71
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	71
Тема 6. Сущность, функции, формы, принципы права .....	73
Конфликт принципов права и принципов административной нормативной системы .....	73

Влияние обособленных управленческих групп на форму позитивного права.....	76
// Ленинградский юридический журнал. 2006. № 1(5). С. 79-97. ....	76
// Истоки и источники права. Очерки. С-Пб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 223-248. ....	76
Тема 9. Развитие государства и права.....	85
Регенерация административных государственно-правовых систем.....	85
19. НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ МИРОВОГО ПРОЦЕССА ПЕРЕХОДА ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ К ЧАСТНОСОБСТВЕННОСТНОЙ.....	89
// www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm.....	89
1. Административный (бюрократический) характер правовой системы СССР в годы войны с Германией .....	92
Источники права .....	92
Нормы, закрепляющие форму правления.....	93
Нормы, обеспечивающие управление армией .....	95
Правовой режим управления страной.....	98
Правовое закрепление государственного устройства .....	101
Правовое регулирование хозяйственных отношений .....	101
19. Очередной шаг на пути возвращения страны к административному государству и административной правовой системе .....	104
11. Бюрократизация правовой системы .....	107
// Правоведение. 2006. № 5. С. 41 - 52 .....	107
23. Изучение степени административизации правовых систем .....	114
// www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm.....	114
24. Административизация правовой системы России в начале XVIII века.....	116
// www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm.....	116
26. К какой правовой семье относится правовая система России.....	118
// Сравнительное правоведение и проблемы современной юриспруденции. Материалы научно-практической конференции (Екатеринбург, 21-21 апреля 2005 года). В 4 частях. Екатеринбург, 2006. Ч. 1. С. 104 – 107. (СД-Диск) .....	118
20. Бюрократический характер российского государства.....	120
// www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm.....	120

## Предисловие

В данном сборнике помещены материалы, опубликованные в разных изданиях, необходимые для подготовки к семинарским занятиям по курсу теории государства и права. Публикации распределены по темам семинарских занятий.

Собранные здесь материалы содержатся на сайте Гуманитарного университета г. Екатеринбурга [www.gu.ur.ru/Studies/Studies\\_Ur.htm](http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm)

### Семестр 1.

#### **Тема 1. Предмет и методология теории права и государства, основные понятия учебного курса**

1. Денисов С.А. Изучение реальной государственно-правовой жизни в теории государства и права // Юрист XXI века: реальность и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (19-20 апреля 2001 года). Екатеринбург. 2002. С. 491-493.

С. 491

В советский период теорию государства и права как науку и учебную дисциплину искусственно отрывали от реальной жизни, догматизировали, наполняли идеями юридического романтизма (1). Отчужденность от государственно-правовой действительности стала привычкой и проявляется во многих современных учебниках и учебных пособиях. Их авторы исходят из не объявляемого открыто убеждения, что функция теории государства и права сводится только к **описанию желаемого** порядка вещей. Вместе с устранением из учебников параграфов о «самой передовой», «социалистической» государственно-правовой системе исчезли вовсе характеристики той правовой действительности, в которой мы сейчас живем (2). В учебниках, где ссылки на отечественное государство и право присутствуют, не дается их системной картины, замалчиваются важнейшие их черты. Преобладание позитивистских подходов не позволяет дать глубокий и всесторонний анализ государственно-правовой действительности. Акцент делается на форме государства. Специфика его сущностных черт и функций в настоящий период не раскрываются. Особенно не популярны сегодня классово-групповые оценки характера российского государства и права.

Вместо того чтобы развивать методику анализа классово-групповой стороны сущности и содержания государства и права, в учебниках последних лет этому вопросу посвящается все меньше внимания (3). Часто, авторы учебников ограничиваются ссылками на выделение в марксистской литературе четырех исторических типов государства и права. Мысль К. Маркса об азиатском типе государства и права так и осталась в зародыше, не смотря на очевидность необходимости выделения бюрократического типа государства и права, основанного на государственно-бюрократической собственности на основные средства производства, обособлении управленческих групп, составляющих государственный (партийный, церковный) аппарат в особую социальную группу, осуществляющую политическое и идеологическое господство над остальными слоями общества посредством государства и права (4).

С. 492

Отказ от диалектического подхода приводит к тому, что наука, по заказу властных групп, то гипертрофирует классово-групповые черты государственно-правовой системы и не замечает ее общесоциальных характеристик (советский период), то пренебрегает классово-групповыми чертами в пользу общесоциальных (современный период).

В учебниках последнего времени, при оценке отечественного права, все внимание направлено на законодательные нормы, которые претерпевают позитивные изменения. Анализ их реализации не уделяется должного внимания. В традициях советской науки создается идеализированное представление о правовой действительности.

В учебниках и учебных пособиях полезно было бы, после рассмотрения общих положений о функциях государства и права, о реализации права, законности и о правопорядке, давать материал об особенностях российской государственно-правовой системы, рассматривать вопросы о состоянии законности в современной России, об особенностях правонарушений настоящего периода и о характере юридической ответственности. Характеристика общественного правосознания, правовой культуры, правотворчества в России, изложенная в учебниках, помогла бы студенту более глубоко понять общие вопросы соответствующих тем. Такая методика реализована в ряде учебных пособий, изданных в г. Тюмени для студентов юристов (5).

Важными для России являются вопросы о роли государства и институтов гражданского общества в поддержании режима законности. Необходимо выделять как минимум два альтернативных режима законности, которые могут формироваться в стране. Наибольший шанс имеет формирование полицейской законности, основанной на расширенных правах силовых ведомств. Более трудным будет путь формирования демократической законности, опирающейся на гражданское общество, которое еще очень слабо. В последнее время в студенческой среде усиливаются надежды на сильное государство, которое способно решить все проблемы нашего общества. При этом не замечается, что отечественный государственный аппарат не имеет привычки действовать в рамках закона, коррумпирован. Усиление его может вызвать антисоциальные последствия.

Традиционно с идеалистических позиций в отечественной теории государства и права рассматривались вопросы о принципах права, правотворчества, правоприменения, юридической ответственности, законности. Само понятие «принцип» рассматривается преимущественно как идеал, а не как идея, воплощаемая в реальной правовой жизни. Как в советский

С. 493

период, так и сегодня учебники говорят студентам о желаемом и замалчивают реальность. Не пишется, или пишется очень кратко о том, насколько воплощаются в действующем позитивном праве, при его создании и реализации принципы демократизма, законности, справедливости, гуманизма (6).

Всестороннее и глубокое познание правовой действительности в науке и учебной дисциплине «теория государства и права» невозможно без использования материализма и диалектики. Действуя в советских традициях, их отождествляют с марксизмом-ленинизмом и пытаются отбросить как негодные инструменты исследования. Представляется, что эти философские подходы не являются догмами и нуждаются в дальнейшем развитии, освобождении от упрощения и вульгаризации, которые производились ранее.

Невозможно понять тенденции современного развития государства и права мира, современной России не выяснив, от чего и к чему мы идем, какое наследие оставили в прошлом. Учебники по теории государства и права продолжают настаивать на том, что государство и право СССР имело социалистический характер (7). Такие заявления носят двоякие последствия. Первое. Получается, что в СССР правил народ, и современные буржуазные преобразования в России носят контрреволюционный, антидемократический характер. Второе. Социалистическое государство и право являются тоталитарными по своему характеру и у них нет будущего. Социал-демократическая идея социализма, на которую ориентируется значительная часть населения стран Запада, у нас не рассматривается.

Отсутствие полноценных знаний о реальной действительности, о том, на каком отрезке пути мы находимся, не позволяет построить сценарии развития государственно-правовой системы. Государственный аппарат больше не монополизирует производство прогнозов, а теория государства и права все еще не научилась исполнять этой функции. Вместо описания возможного даются прожекты желаемого. Как правило, в соответствии с идеалистическими подходами, они не имеют социально-экономического и политического обоснования, не увязаны с отечественными традициями. Примером такого прожектерства является выведение содержания естественного права из неясной природы человека.

Отрыв от жизни не позволяет теории государства и права правильно определить **очередность ставящихся целей**, отделить перспективные, стратегические планы от задач текущего момента. В результате мы продолжаем предлагать студентам

С. 494

мечты о «светлом будущем» правового и социального государства, надеяться на скачек, на то, что сумеем перепрыгнуть через неприятный период развития буржуазного государства. Между тем, сильное гражданское общество, которое необходимо для формирования социального, правового государства, может возникнуть только в условиях либерализма. Только свободный рынок, конкуренция и демократия, обеспеченные нормами частного права и судебной защитой, могут сформировать сильное общество, способное к саморазвитию. Попытки «сверху» через государственный аппарат модернизировать страну и довести ее до уровня развитых стран мира, вновь «осчастливить людей» искусственно будут способствовать консервации власти бюрократии, слившейся с небольшой группой предпринимателей. Такого рода государства и правовые системы возникли в последние десятилетия в слабо развитых странах «третьего мира». Таким образом, у России в настоящее время, есть два пути, либо продолжить либерализацию общественной жизни, с которой связана минимализация государства, развитие частного права, либо, что наиболее вероятно, вернуться к некоторым чертам общества азиатского типа с сильным государственным регулированием и развитием публичного права. Студенты должны знать характер процессов, протекающих в государственно-правовой жизни и сознательно сделать выбор того направления, которое они будут поддерживать.

Часто учебники по теории государства и права уклоняются от рассмотрения тенденций и прогнозов развития **современных развитых государств мира**. Рассмотрение этого вопроса может дать студентам ориентиры для выработки желаемого направления развития российского государства и права. Вместе с тем, неоправданное отнесение России к современным развитым демократическим государствам дает не верные ориентиры в ее развитии. В частности, перенесение из развитых стран Запада на отечественную почву идей государственного регулирования экономики ведет страну к восстановлению мощной бюрократической государственно-правовой системы, поскольку в отличие от западных соседей у нас нет должной системы контроля за государственным аппаратом со стороны гражданского общества.

Теория государства и права не сможет выполнять своих мировоззренческих задач, будет дезориентировать студентов пока не встанет на позиции материализма, требующего изучать действительность, а не только ее отражение в политических и правовых теориях.

Источники

1. Алексеев С.С. Уроки. Тяжелый путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 12-13.
2. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М.: «Фирма Гардарика». 1996. С. 46-48.
3. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2000. С. 68-73.
4. Денисов С.А. Бюрократия и позитивное право // Российский юридический журнал. 2000. № 2. С. 131-143.
5. Денисов С.А., Смирнов П.П. Теория государства и права. Конспект авторских лекций. Ч. 1. Тюмень. 2000; Денисов С.А. Теория государства и права. Конспект авторских лекций. Ч. 2. Тюмень. 2000.
6. Комаров С.А. Общая теория государства и права. Курс лекций. М., 1995. С. 161-163, 273-274.
7. Сырых В.М. Теория государства и права. М.: «Былина». 1998. С. 461-463.

## 2. Денисов С.А. Использование диалектико-материалистического метода в познании права // [www.gu.ur.ru/Studies/Studies\\_Ur.htm](http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm)

Статья направлена в сборник «Философия права», издаваемый Тюменским институтом МВД РФ. 2001 год

В отечественной общественной науке часто присутствует догматический взгляд на диалектико-материалистический метод познания. Его отождествляют с марксистско-ленинской идеологией. Между тем, если посмотреть на историю философской мысли, то становится ясно, что этот метод, как система инструментов познания, сам находится в постоянном развитии. В руках разных ученых и идеологов он может изменяться: иметь разный объем содержания, приобретать разные формы, искажаться и даже превращаться в свою противоположность. В результате, далеко не диалектико-материалистический подход объявляется таковым и на него списывают не верные результаты познания. Именно это происходило в советской теории права.

Догматизм советской науки и склонность ее к схоластическим выводам сегодня общепризнанны. Доказывание фатальной неизбежности появления так называемого социалистического, а на деле бюрократического позитивного права соединилось в ней с отказом видеть объективные условия, которые исключают формирование действительно социалистического общества, государства и позитивного права. С целью подавления общественного движения и мысли навязывалась идея о том, что действующее право соответствует высшим идеалам и ценностям человечества, а его поступательное развитие может быть определено только коммунистической партократией. Юридическим наукам фактически навязывался позитивистский подход, ограничивающий предмет исследования писаным позитивным правом. Реально действующее в обществе позитивное право игнорировалось. Решение вопроса о сущности действующего права направлялось по ложному пути. Доказывалось, что это право служит интересам пролетариата или народа, а не господству партийно-государственной бюрократии. Позитивистская ограниченность исследований рамками писаного права, которое намеренно обеспечивало реализацию определенных идеологических целей, позволяла вводить в заблуждение относительно сущности советского права в целом массы людей как внутри страны, так и за рубежом. Отказ от всестороннего исследования позитивного права стран Запада позволял представить его в искаженном виде.

Общественная наука в советский период фактически была заменена идеологией, отражающей интересы правящих групп управленцев. Познание правовой действительности заменялось слепой верой в определенные постулаты. Критический подход к системе выработанных догм пресекался на корню. Научная элита сама вынуждена была выполнять функции идеологической полиции и пресекать всякое инакомыслие в научной среде со студенческой скамьи.

Развитие отечественной науки, в том числе правовой, требует проведения «работы над ошибками», допущенными в советский период при применении диалектико-материалистического метода или при создании видимости его применения. Следует четко определить, где применялся диалектико-материалистический подход, а где его противоположности, которые, соответственно, дали не верные результаты. Необходимо уточнить, какие приемы можно отнести к диалектико-материалистическим, а какие нет. Желательно очистить данный метод познания от догматизма, искажений, применявшихся ранее упрощений и вульгаризации.

В последнее время слышатся фразы о том, что философия преодолела противоречие между идеализмом и материализмом, что само это противоречие надумано. Способ не замечать определенных фактов действительности достаточно типичен для идеалистического воззрения на мир. Однако материализм стоит на том, что мир объективен и не зависит от того, что об этом думает тот или иной философ. Стороннику диалектико-материалистического подхода невозможно не замечать отрыва от реальности некоторых философских теорий права, их догматизма, одностороннего изучения правовых явлений, отказа видеть их противоречивость и развитие.

В рамках развития диалектико-материалистического метода нуждается в переосмыслении **классовая характеристика** права. Борьба разных групп общества (не обязательно вооруженная) за то, чтобы выразить свои интересы в нормах права соответствует диалектической идее борьбы противоположностей. В рамках идеалистического подхода можно стараться эту борьбу не замечать, доказывать не классовость права и государства, но от этого она не исчезнет из общественной жизни. Просто победителям будет легче скрыть свои интересы за фразами об общей пользе, справедливости и равенстве. Признание борьбы классов и иных социальных групп, в процессе формирования права (как естественного, так и позитивного), не обязательно должно вести к выводам о необходимости революции, насилия и жестокости. Как раз наоборот, предлагается на основе знания о противоречиях интересов разных социальных групп честно искать компромисс между ними, обеспечивающий мир и оптимальные темпы развития. Под демократией, закрепляемой в праве сегодня, понимается учет интересов всех групп общества, а не подавление большинством меньшинства. Противоречия между классами являются двигателем прогресса, если они имеют оптимальный уровень, который при достаточной степени цивилизованности можно поддерживать искусственно. Чрезмерное усиление их ведет к разрушению системы, в том числе правовой. Погашение их приведет к застою в развитии общества и права.

Необходимо избавиться от преследующего материализм **экономизма и фатализма**. В частности, в рамках этого взгляда надо правильно оценить роль субъективных факторов в развитии права. Не трудно

заметить, что с ростом общественного сознания они приобретают все большее значение в выборе путей развития общества и, в частности, правовых систем. Есть мнение, что с развитием систем коммуникаций идеология, в том числе правовая, приобретает большую регулируемую, а иногда манипулятивную силу. Философия права, конечно же, в силу своих возможностей, должна формулировать принципы идеального права. При определенном авторитете идей справедливости, равенства, гуманизма они могут быть основой для выведения из них конкретных норм позитивного права. Но при этом не следует путать желаемое и действительное. Практика правотворческого процесса, в современно российской жизни основана не на высказанных философами идеях, а на прагматических интересах различных социальных групп общества. Необходимо видеть, что общечеловеческие ценности могут умело использоваться в интересах определенных социальных групп (1). При материалистическом подходе нельзя не заметить отрыв от реальной почвы некоторых современных теорий, построенных на основе идеи справедливости. Таковой, например, является идея цивилитарного права (2).

Диалектико-материалистический подход обуславливает предмет исследования философии права. В литературе предлагается преодолеть противоречащую диалектическому подходу односторонность отдельных философских школ и изучать всю правовую реальность, которая существует объективно, помимо исследователя как систему взаимосвязанных правовых явлений (3). Право, как нормативная часть правовой системы, с этих позиций, само представляет собой систему следующих взаимосвязанных между собой элементов: 1) **Позитивное реально действующее** право, как система норм права, исходящих от государства и им реально поддерживаемых. Отдельные его нормы, связанные с порядком управления общественными делами могут не афишироваться государством, скрываться от большинства членов общества, иметь секретный или не писанный характер. 2) **Позитивное официально признаваемое** государством право, как совокупность норм провозглашаемых государством. Отдельные нормы могут не действовать в реальной действительности, приниматься в идеологических целях. В той степени, в которой государство не занимается лицемерием, реально действующие и официально провозглашенные нормы совпадают по своему содержанию. 3) **Объективное естественное** право, как совокупность норм и принципов вытекающих из общественных потребностей общества. При невысоком уровне правосознания эти нормы и принципы могут не осознаваться обществом. 4) **Субъективное естественное** право, как совокупность норм и принципов, которые рассматриваются в общественном сознании как идеальные, необходимые. Высокий уровень правосознания предполагает сближение содержания объективного и субъективного естественного права. Нормы, исходящие от государства (положительное, позитивное право) могут в большей или меньшей степени совпадать по содержанию с нормами естественного права.

Первой ступенью в познании права как системы должно быть изучение реально действующего позитивного права. Затем, в сравнении с полученными знаниями, необходимо дать оценку формально провозглашенным нормам позитивного права. При этом будет ясно, какое по содержанию право государством охраняется, а какие нормы используются для идеологического прикрытия его деятельности. При характеристике этих предметов исследования философия права может обобщать эмпирические знания, накопленные социологией права и юридическими науками, изучающими писаное право. Следующим шагом может быть познание объективного естественного права. Это трудная задача, связанная с анализом и синтезом данных полученных различными общественными науками, в первую очередь экономическими, политическими, историческими. На базе всех накопленных знаний можно перейти к формулированию принципов субъективного естественного права, то есть того, которое является идеальным с точки зрения исследователя. При идеалистическом подходе все делается наоборот. Философ из своего разума, ощущений, поверхностных, не основанных на глубоких научных знаниях представлений об окружающем мире выводит правовые догмы, которые, как правило, объявляет абсолютной истиной, вытекающей из природы человека. На этих идеях предлагается строить всю систему норм позитивного права. Конечно, эвристический метод может давать позитивные результаты, но их будет гораздо больше, если он опирается на глубокие познания реальной социальной действительности. Очень часто идеалистический подход мешает познанию правовой действительности и используется для построения идеологий, выгодных тем или иным властным группам, стремящимся оправдать и увековечить свое господство. В лучшем случае он служит построению романтических правовых идей, которые ни к чему не приводят.

Используя диалектический подход можно решить вопрос о функциях философии права. Познавательная функция требует от нее, в первую очередь, изучения основ действующего позитивного и объективного естественного права. Конечно, современная наука не может проигнорировать своей ценностно-ориентационной функции. В рамках ее реализации философия права должна создавать учение об идеальном праве. Это две стороны одного научного процесса.

Современная отечественная правовая наука, представители которой испытывают значительные материальные затруднения, конечно, не может избавиться от тенденций превращения ее в идеологию, обслуживающую новый правящий класс. Она использует старые приемы идеалистического подхода. Желаемое право выдается за действительное. Предмет исследования ограничивается законодательными нормами. Реально действующее право игнорируется.



1. Денисов С.А. Использование идей естественно-правовых школ в целях осуществления номенклатурно-буржуазной революции в России // Проблемы философии права и государства. Сборник статей. Вып. 1. Тюмень. 2000. С. 10-12.
2. Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 323-352.
3. Блажевич Н.В. Уровневая модель правового познания // Проблемы философии права и государства. Сборник статей. Вып. 1. Тюмень. 2000. С. 33.

### 3. Денисов С.А. Некоторые проблемы методов преподавания теории государства и права // Проблемы эффективности юридического образования. Материалы научно-практической конференции. Волгоград. Издательство ВРО МСЮ, 2002. С. 33-37

С. 33

Высшие учебные заведения готовят специалистов, которые будут осуществлять руководящую деятельность, заниматься правоприменением, иным образом реализовать нормы права, а может быть, активно участвовать в политике. Поэтому вуз должен воспитывать не просто послушных и дисциплинированных людей. Необходимо чтобы его выпускники были активны, быстро ориентировались в изменяющихся условиях, умели мыслить, видеть проблемы и не бояться их новизны. Жизнь потребует от них оригинальности и продуктивности мышления, изобретательности, интуиции. Данные задачи определяют особенность применяемых методов обучения.

Не вполне способствует решению выделенных задач превалирование пассивного **объяснительно-иллюстративного** метода обучения, который предполагает доведения до слушателей на лекциях готовых знаний и стимулирование их запоминания. Подобный метод господствует в кратких учебных пособиях, где не представлено многообразие подходов к описываемому явлению, отсутствует достаточная аргументация высказанных идей. Этот метод активно применялся в советский период при преподавании общественных дисциплин и обеспечивал догматизм и начетничество. Репродуктивные методы уживаются с позитивистским подходом к праву, но не позволяют получить истинные результаты при применении диалектико-материалистических подходов. Отмечается, что репродуктивные методы обучения не позволяют в должной мере развивать мышление, самостоятельность, творчество,

С.34

формировать навыки поисковой деятельности. «При чрезмерном применении эти методы способствуют формализации процесса усвоения знаний, а порой и просто зубрежке» (1).

Необходимо в большей степени применять **активные методы** обучения, предполагающие самостоятельные исследования, добывание знаний, развитие инициативы, приобретение теоретических знаний на основании изучения практики. От обучающихся следует требовать самостоятельного чтения учебников, в которых представлены точки зрения, не совпадающие с позицией автора лекции. При самоподготовке обучающийся должен сравнить взгляды, представленные в разных источниках, найти различия и определить со своей точкой зрения, которую может высказать на семинарском занятии. Та или иная позиция должна быть аргументирована. Полезным является сравнение взглядов на государство и право, изложенных в учебниках советского периода и новой литературе.

Ряд вопросов общей теории государства и права вообще невозможно решить без самостоятельного анализа слушателями исторических событий, фактов политической жизни современности, положений нормативных актов. К ним относятся вопросы о сущности и форме государства и права, о правовой системе и правовой культуре. Например, при уяснении одного из трудных вопросов дисциплины о сущности государства и права, обучающимся может быть предложено задание самостоятельно сделать вывод о классовой и общесоциальной стороне сущности современного российского государства на основании норм Конституции РФ 1993 года (позитивистский подход) и фактов действительности (материалистический подход). Продуктивно использование при этом сравнительного метода. Современное государство и право сопоставляется с советским. Обучаемые констатируют изменения в охраняемых отношениях собственности (ст. 34 и 35 Конституции РФ), порядке формирования государства.

Конечно, некоторые идеи, высказываемые в учебниках, не терпят обращения к практике, так как они легко рассыпаются и показывают свою иллюзорность при сверке с жизнью.

Ряд учебников по теории государства и права отказываются от обращения к российской проблематике. Общетеоретические вопросы, рассматриваемые в учебном курсе, оказываются не проиллюстрированными конкретными примерами, отрываются от жизни, «повисают в воздухе». Обучаемые не могут применить имеющиеся общие знания к реальным ситуациям. Например, слушатель дает определение республики, но совершенно не может обосновать, почему Россия является республикой.

Общая теория государства и права не может быть усвоена без обращения к примерам из реальной политической и правовой жизни общества. Функции государства и права, механизм государства легко проследить путем обращения к статьям Конституции РФ, к материалам периодической печати.

Содержание основного материала в теории государства и права не назовешь очень увлекательным. Чтобы вызвать интерес обучающихся к учебной деятельности необходимо искусственно создавать ситуацию новизны, актуальности, приближения содержания к самым важным явлениям общественно-политической и международной жизни. С этой целью преподавателю необходимо

С. 35

подбирать специальные примеры, факты, иллюстрации, которые в данный момент вызывают особый интерес у всего населения, публикуются в печати, сообщаются по телевидению и радио. Обучаемые «значительно ярче и глубже осознают важность, значимость изучаемых вопросов и оттого относятся к ним с большим интересом» (2).

Важнейшим приемом активного метода обучения является **диспут** (дискуссия, познавательный спор). Он относится к методам стимулирования и мотивации обучения. Спор вызывает повышенный интерес к теме, способствует углублению знаний по соответствующим вопросам. Для формирования творческих способностей у обучаемых необходимо предлагать им высказывать свое мнение, обосновывать его и отстаивать ту или иную точку зрения в споре с товарищами и преподавателем. Нетерпимы авторитарные замашки преподавателей, которые безапелляционно навязывают свое мнение, расправляются с инакомыслящими с помощью занижения оценки, особо пристрастного опроса на экзамене.

В современной теории государства и права иногда замалчивают некоторые проблемы, которые должны открыто обсуждаться на семинарских занятиях: о типах государства, о криминальном характере некоторых государств, о реализации эгоистических интересов отдельных групп общества через нормы права и в процессе правоприменения, о нарушении законности как форме реализации отдельных функций государства.

Использование продуктивных методов обучения требует от обучаемого знания и навыков применения **научных приемов и методов** познания (анализа, синтеза, дедукции, индукции, классификации) в том числе философских подходов (материализма и диалектики, идеализма и позитивизма). К сожалению, в учебных пособиях по теории государства и права им не всегда уделяется достаточного внимания.

В мировоззрении некоторых преподавателей продолжает доминировать позитивистский подход к праву и государству. Они не желают видеть их социальных корней, социальной направленности. Самые трудные вопросы предлагается передать для исследования наукам политологии и социологии.

Позитивизм позволяет исходить из аксиомы — «законодатель всегда прав» (3). От юристов требуется описывать нормы права, не давая их объяснения, изучать право таким, какое оно есть, не делая его оценки, не выясняя его роли в общественной жизни, социально-политического смысла. Мы сталкиваемся здесь с правовым фетишизмом и романтизмом.

В философии права отмечается, что позитивизм оправдывал фашистское право в Германии. Юристов-позитивистов обвиняют в угодничестве перед властью имущими (4). «До сих пор, — пишет Г.Н. Манов — никто не превзошел юристов-позитивистов по части циничного превознесения силы в праве, а сила всегда на стороне тех, кто имеет власть и богатство» (5).

Идея позитивистской теории о том, что право — это совокупность норм, выраженная в законах и подзаконных актах, позволяет уводить юридическое познание от изучения неписаных норм права, содержащихся в политических обычаях. Такие подходы давали возможность советским правоведам аргументировано доказывать, что в середине 30-х годов СССР сделал значительный шаг по расширению демократических прав и свобод советских граждан (6).

С. 36

Позитивистский подход обвиняют в том, что он не уделяет внимание критической оценке существующего позитивного права с позиций нравственности, справедливости, разумности (7), не раскрывает, чьи интересы выражает законодатель, уклоняется от поиска сущности права, изучая только его проявления (внешние формы). Он «не только не приближает нас к пониманию действительности, но, напротив, все дальше уводит от нее» (8).

При использовании **метода объяснения** следует помнить о многозначности и сложности ряда применяемых в теории государства и права категорий. В некоторых учебных пособиях авторы не выделяют различных значений, которые имеет слово «право» и «государство». В результате у слушателей создается не верное представление о действительности. В традициях советской педагогики, некоторые авторы смешивают понятия «естественное право» и «позитивное право». Таким образом, удается идеальное выдать за действительное и приукрасить реальность. Для уяснения понятия «право» обучающимся следует указать, что оно означает в разных правовых школах. Классический позитивизм под правом понимает исходящие от государства писанные нормы. Условно такое право можно назвать официально признанным позитивным правом. Диалектико-материалистический подход акцент делает на реальности норм, поддерживаемых государством. Такое право можно назвать реальным позитивным правом. Естественные школы под правом понимают идеальные требования, исходящие из объективных потребностей жизни (объективное естественное право) и субъективных представлений об идеале (субъективное естественное право) (9). Затем необходимо обратить внимание слушателей на различия в нормах, понимаемых как право в указанных школах. Записанная в закон норма права с позиции позитивиста не будет таковой с точки зрения материалиста, если она не обеспечивается реальной поддержкой со стороны государства. С точки зрения естественной школы она не будет правовой нормой, если не отражает определенных идеалов. Норма права с позиции материализма не будет признана таковой с позиции позитивизма, если она не формализована соответствующим образом. Норма естественного права останется нормой в правосознании людей, с позиции позитивиста, если не будет закреплена в законе. Материалист может ее проигнорировать, так как она не реализуется государством в жизни. Только после уяснения этих положений можно приступать к изучению комплексных понятий права, которые представлены в большинстве современных учебников. В них делается попытка совместить разные правовые школы.

Так в учебнике по теории государства и права под редакцией В.П. Первалова и В.М. Корельского под правом понимаются нормы, которые имеют признаки, заимствованные из разных правовых школ. Из естественного права заимствованы признаки «обусловленности норм природой человека и общества», «выражение свободы личности». От позитивизма взята «формальная определенность в официальных источниках». Из материализма заимствован признак «обеспеченности возможностью государственного принуждения» (10). При изложении данного материала следует использовать схемы, круги Эйлера.

Иногда, для объяснения происходящих в обществе процессов, не хватает необходимых категорий. Значительной утратой для теории государства и права является отказ от использования термина «самоуправление». Без него

С. 37

трудно понять, что такое сущность государства в его классическом виде. Предлагается исследование понятия «государство» начинать с анализа власти, выделения таких ее типов как родовая организация, собственно государство и самоуправление как идеальная пост государственная организация власти в обществе. Сущностные черты государства выделяются через сравнение его признаков с признаками иных организаций власти. Выясняется, что государство отличается от них наличием отделенного от общества аппарата управления, который может выражать собственные эгоистические групповые интересы и интересы иных групп общества. Демократия — это основной признак не государства, а самоуправления. Чем большей демократичностью отличается власть в обществе, тем меньше в ней государства и больше самоуправления. Таким образом, современные развитые сообщества не укрепляют свое государство, а идут к его отмиранию и замене организацией самоуправления. Демократические государства являются не высшей стадией развития государства, а стадией отмирания государства и зарождения самоуправления. Без понимания этого не ясно, какие черты в современной государственности являются прогрессивными, а какие консервативными, что нужно поддерживать, а что постепенно уходит в прошлое. Для объяснения этого материала следует использовать графическое изображение этапов развития власти в обществе. Опыт такого изложения материала представлен в учебном пособии, изданном автором (11).

Теория государства и права является мировоззренческой дисциплиной. От ее усвоения студентами зависит, получит ли общество юристов специалистов, способных вложить свою лепту в становление гражданского общества в России.

Литература

1. Педагогика. М.: Просвещение. 1983. С. 191.
2. Педагогика. М.: Просвещение. 1983. С. 198.
3. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 17.
4. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 18.
5. Манов Г.Н. Теория права и государства. М., 1995. С. 77.
6. Курицын В.М. Развитие прав и свобод в советском государстве. М., 1983. С. 139-140.
7. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 15-17.
8. Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 17.
9. Баранов В.М., Денисов С.А. Об интегративности идеи в философии права // Философия права. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 5-8.
10. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА. 1997. С. 226.
11. Денисов С.А., Смирнов П.П. Теория государства и права. Конспект авторских лекций. Ч. 1. Тюмень: Издательство «Вектор Бук», 2000. С. 22-24.

#### 4. Денисов С.А. Формирование нравственного, политического и правового сознания студентов при изучении общей теории государства и права // [www.gu.ur.ru//Studies/Studies\\_Ur.htm](http://www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm)

Ослабление государства, отход от тотального контроля за населением привел в России к развитию хаоса в отношениях между людьми. В формировании нового порядка, основанного не на внешнем принуждении, первейшую роль должно играть саморегулирование людей своего поведения, основанное на определенном характере нравственного, политического и правового сознания.

При формировании этого сознания в России возникает множество проблем. Не эволюционное развитие страны, скачки от одного общественного строя к другому по воле правящих элит, в течение XX века, приводили к резкому переходу общества от одних ценностей к другим. Это не позволило сформировать прочных общественных традиций. На новом этапе модернизации России возникает вопрос, какого содержания должно быть нравственное, политическое и правовое сознание людей, чтобы страна могла уверенно смотреть в будущее. От старых идеалов, закреплённых в моральном кодексе строителя коммунизма, партийных решениях, проповедуемых в учебниках по педагогике (1), мы отказались. Необходимо подумать о том, каков характер сознания нам нужен для выживания общества и его развития.

Изучение общей теории государства и права, исходя из предмета исследования, неизбежно, вне зависимости от поставленных целей, приводит к формированию определенного нравственного, политического и правового сознания студентов. Чтобы этот процесс не был стихийным необходимо решить, какие цели преследовать, какие идеалы иметь перед собой.

1. **Плюрализм**, который появился сегодня в теории государства и права, позволяет путем диалога между преподавателем и студентами совместно искать идеалы общественной жизни, которые сегодня нельзя и не нужно навязывать. Они должны появиться в виде договора между гражданами. Необходимо относиться к студентам как к свободным людям, а не как к детям, сознанием которых можно манипулировать. Конечно, нельзя сказать, что это сознание полностью сформировалось, но его дальнейшее, послешкольное развитие должно происходить через самостоятельный выбор тех или иных нравственных, политических и правовых идеалов. Только такой подход приводит к формированию личности, а не марионетки, готовой послушно исполнять волю очередной московской или местной элиты.

2. Формирование личности свободного человека возможно только в процессе применения **активных формы обучения**, когда изучение материала не сводится к простому запоминанию того, что представлено преподавателем на лекции и пересказе этого на семинаре. Студенты должны познакомиться с различными точками зрения, по исследуемым вопросам, которые могут быть представлены в учебниках, сравнить их, выработать собственную позицию. Немов Р.С. отмечает: «... отсутствие единственного и однозначного мировоззренческого ориентира побуждает юношей и девушек самостоятельно думать и принимать решения. Это способствует их ускоренному развитию и превращению в зрелых личностей, обладающих независимостью суждений, внутренней свободой, имеющих собственную точку зрения и готовых ее отстаивать» (2). В связи с этим, большое значение имеет пополнение библиотек факультетов университета учебниками разных авторов по одной дисциплине, отказ от доминирования какого-то одного издания.

3. Формирование представлений о **разнообразии** нравственных, политических и правовых идеалов происходит в процессе изучения разных школ права в правоведении и, в особенности, разных направлений в естественном праве. Изучение различных нравственных и правовых систем ценностей позволяет студентам делать осознанный выбор определенной системы для себя, ограничивает возможность превращения их в объекты манипуляций.

Гуманистическая школа естественного права призывает личность к самоограничению. Стремление к личному успеху, счастью, к накоплению богатств не должно достигаться любыми путями. Необходимо уважать права других людей, в частности, их право собственности и право на достойное существование. Это особенно актуально звучит сегодня в России, в период, так называемого, «дикого» капитализма.

Современная теория государства и права ставит перед собой грандиозную задачу, трудно исполнимую в условиях российских традиций. Это задача воспитывать не «государевых слуг», беспрекословно исполняющих волю сильного, заложенную в законе, а свободную личность, способную иметь свое представление о естественном праве, способную с помощью развитого правосознания, — как писал И.А. Ильин, — разобраться «где начинается и где кончается право и где возникает произвол», ... «где надлежит признать и повиноваться, а где надлежит противопоставить произволу и грубой силе всю мощь правомерного и до героизма последовательного непокорства» (3).

4. Формирование **активной жизненной позиции** является традиционно провозглашаемой целью нравственного воспитания в нашей стране (4). Достижения в этой области, тем не менее, до сих пор остаются не высокими. Наоборот, социологи отмечают развитие у населения в России, в настоящее время, политической апатии.

Активность людей есть следствие **недовольства их существующим положением**. Учебники по теории государства и права советского периода, как вся советская идеологическая литература, замалчивали стоящие в обществе проблемы, «лакировали» действительность. Эта традиция, в какой-то мере действует до сих пор. Критике подвергается прошлое и, тем самым, поднимается престиж настоящего (5). Ряд учебников по

теории государства и права отказываются от анализа современного российского государства и права (6). Особенно нелюбимой является оценка его с точки зрения типологии (классовой сущности). Только публицисты и криминологи поднимают проблемные вопросы, в частности, о криминальном характере современного отечественного государства, реализации им интересов небольшой группы людей.

Активность людей является так же следствием ясного понимания **цели** развития современного государства и права. Коммунистическая идеология продолжает пользоваться поддержкой значительной части населения постольку, поскольку она дает более или менее ясные цели развития, связанные с прошлыми достижениями страны. Альтернативные идеи будущего нашей страны в науке теории государства и права не развивается. Цель построения буржуазного государства не может привлечь большинство населения, не обладающего правом собственности на средства производства. Идея социалистического государства (не советского), которая привлекает значительную часть европейцев, голосующих за социалистов (в Швеции социалисты имеют большинство в парламенте уже несколько десятилетий) в отечественных учебниках по теории государства и права совершенно отсутствует. Социализм в этих учебниках отождествляется с советской тоталитарной системой и будущего у него нет. Между тем, изучение идеала социалистической правовой системы дает представление о справедливости как принципе распределения благ не по тому, кто успел «схватить» больше, а в зависимости от пользы, которую приносит человек обществу своим трудом.

5. Члены общества, пережившие тоталитарные режимы, приобретают **особые качества**: хитрость, склонность к лицемерию. Это позволяет им выжить в условиях мощного давления со стороны государства. Эти качества передаются по наследству новым поколениям. Они поддерживаются у молодежи авторитаризмом преподавателей, которые признают правильной только собственную точку зрения. Студенты не в состоянии доказать свою правоту и идут по пути заучивания идей, которые они не поддерживают, пересказа их на семинарских занятиях. Постепенно они привыкают к лицемерию и демагогии.

Отказ от поиска истины в общественных науках, беспринципность и политическая конъюнктура преподавателей, авторов учебников способствуют развитию нечестности у студентов.

6. Изучение **отечественного государства** и права дает хорошую основу для решения вопроса о соотношении **целей и средств** достижения личных и общественных идеалов. В России, в соответствии с восточными традициями, отдельный человек считался меньшей ценностью, чем общественное благо. На этой почве цели социалистической революции, построения коммунизма, рыночных отношений ставились выше блага конкретных людей. Они «жертвовались на алтарь» великих идеалов. Цели оправдывали средства. Перед студентами необходимо ставить вопрос, следует ли продолжать эти традиции, или обратиться к европейскому философскому индивидуализму и человека рассматривать как высшую ценность.

Постановка вопроса о перспективах развития отечественного государства позволяет увидеть, что достижение личного успеха, на которое стихийно ориентирует современная действительность, должно сочетаться с достижением блага всего общества и даже человечества. Отсутствие перспектив в развитии российского сообщества ставит под сомнение возможность благосостояния и свободного развития каждого.

Изучение идеологических функций государства показывает, что правящие элиты очень часто прибегали к использованию лозунгов **патриотизма** для мобилизации населения на решение своих групповых целей (расширение и укрепление своей власти, захват соседних территорий). Чтобы в очередной раз не «попасться на крючок», в сознании молодежи должны сочетаться любовь к отечеству с ощущением себя человеком мира, Родиной которого является планета Земля.

Необходимо отличать любовь к отечеству от любви к государству. Для восточных цивилизаций типичными являются этатистские взгляды, сакрализация государства и его правителей. Студенты должны знать, что существуют и иные точки зрения, которые рассматривают государство лишь как инструмент для достижения общественных, гуманистических целей. При этом государство понимается как неизбежное и необходимое до определенного периода зло, всегда имеющее элементы произвола, жестокости, безнравственности. Идеи правового и социалистического государства содержат в себе попытки, по мере возможности ограничить, эти недостатки государства.

Современный этап развития отечественного государства и права хорошо показывает необходимость формирования у членов общества **уважения к праву, дисциплинированности, трудолюбия**. Сравнение нашей страны с Китаем, другими азиатскими странами показывает, что без этих свойств людей мы не сможем выбраться из экономического кризиса, справиться с ростом правонарушений.

Опыт скачков от одной крайности к другой в истории государств, особенно российского, может вывести нас на идею о необходимости **умеренности** в преследовании тех или иных целей. Способствуют формированию терпимости к иному мнению обсуждение разных точек зрения по самым острым вопросам, выносимым на семинарские занятия. Обсуждение разных мнений приучает студентов к диалогу, к способности вырабатывать коллективные решения.

Изучение теории государства и права оказывает огромное влияние на процесс социализации студентов. От учебного материала и преподавателя зависит то, в каком направлении будет происходить эта социализация.

Литература:

1. Педагогика: Учебное пособие для студентов педагогических институтов. М.: Просвещение. 1983. С. 399-417.

2. Немов Р.С. Психология: Учебник для студентов высших педагогических учебных заведений. В 3-х книгах. Кн. 2. Психология образования. М., 1997. С. 239.
3. Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ. 1993. С. 29.
4. Педагогика: Учебное пособие для студентов педагогических институтов. М.: Просвещение. 1983. С. 400.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М.: Новый юрист. 1998. С. 250-299.
6. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2000.

5. Денисов С.А. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород. 2001. Т. 1. С. 254-268.

С. 254

Группы управленцев, как всякие иные группы общества, имеют свои **частные интересы**, которые могут выражаться как в содержании, так и в форме права, с помощью определенного набора приемов законодательной техники. Это **становится возможным** в силу того, что управленцы (бюрократия, политики) непосредственно участвуют в законотворчестве и часто не находятся под достаточно пристальным общественным контролем. Кроме того, управленцы могут вступать в союз с отдельными доминирующими группами общества и закреплять в позитивном праве свои общие интересы не вполне совпадающие с интересами всего общества.

Отечественные ученые, в соответствии с традициями советской школы, **идеализируют** явления правовой действительности и не уделяют должного внимания тем сторонам предмета исследования, которые, по их мнению, носят негативный оттенок. Так, законодательная техника определяется как совокупность приемов и правил, которые должны обязательно служить для осуществления общественных идеалов: доступности, простоты нормативного материала<sup>1</sup>, эффективности реализации закрепленного в нормах содержания<sup>2</sup>. Приемы, рассчитанные на достижение противоположных целей, исполь-

с. 255

зуемые в интересах каких-то групп общества, в правовой литературе не рассматриваются, хотя, наличие их не отрицается<sup>3</sup>.

Эти приемы не обязательно имеют искусственный характер. Они могут возникать так же естественно, как возникло государство и частная собственность. Устранение их из законотворческой деятельности бывает затруднительно или совершенно невозможно в обозримом будущем. Можно выделить приемы законодательной техники, направленные на более удобное использование законодательства в интересах управленческих групп или на нейтрализацию (блокирование действия) каких-то норм позитивного права.

В ходе истории позитивного права был выработан набор достаточно **типичных инструментов** законодательной техники, посредством которых реализовались интересы отдельных групп общества. На современном этапе они несколько модифицировались, приобрели соответствующие времени формы.

1. Властные группы, которые осуществляют управленческие функции, очень часто помещают в текст нормативных документов **идеологическое обоснование** их необходимости и обязательности для исполнения. Это обоснование помещается в начале документа или в специальной **преамбуле**.

В период, когда **религия** играла значительную роль, авторитет нормативному акту придавался ссылками на то, что он отражает волю бога. Мы находим их в Законах Хаммурапи,<sup>4</sup> Законах Ману,<sup>5</sup> которые закрепляли кастовый строй и обеспечивали покорность элитам большой массы населения.

В **новое время** законодатель стремится показаться демократом. Конституции, принимаемые в буржуазных государствах и в советский период, обосновывают свои требования **волей народа** не смотря на то, что большая часть этого народа никогда не читала эти акты, не понимает их смысла и не может судить об их полезности для себя. Сомнительным, с точки зрения демократии, может быть и содержание акта.

С. 256

Конституция Франции 4 ноября 1848 года имеет вступление, которое начинается словами: «В присутствии Бога и именем Французского народа Национальное собрание объявляет...»<sup>6</sup>. Преамбула Конституции СССР 1977 года гласила: «Советский народ, руководствуясь идеями научного коммунизма и соблюдая верность своим революционным традициям, опираясь на великие социально-экономические и политические завоевания социализма, стремясь к дальнейшему развитию социалистической демократии,... закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции»<sup>7</sup>. Конституция РФ 1993 года, за которую проголосовало только треть населения страны, закрепившая сверх сильную власть Президента РФ, а значит и управленцев, на которых он вынужден опираться, начинается словами «Мы, многонациональный народ Российской Федерации ... стремясь обеспечить благополучие и процветание России ... принимаем Конституцию РФ».

Правящие группы пытаются использовать нормативные документы для приукрашивания порядков, которые они поддерживают и закрепляют в нормах позитивного права. С этой целью в конституции включается целая группа норм, провозглашающих наличие каких-то замечательных фактов, которые на самом деле могут не существовать. «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей», — гласила ст. 1 Конституции СССР 1977 года. «Россия есть демократическое

<sup>1</sup> Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Изд. группа НОРМА — ИНФРА. 1999. С. 322.

<sup>2</sup> Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998, с. 18.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 39.

<sup>4</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 6-9.

<sup>5</sup> Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1 М.: Юристъ, 1996. С. 25.

<sup>6</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 121.

<sup>7</sup> Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 317-318.



федеративное правовое государство с республиканской формой правления», — записано в Конституции РФ 1993 года. В правовой практике эти нормы, как правило, не применяются.

2. Универсальным приемом, позволяющим превратить нормы позитивного права в инструменты реализации интересов властных правоприменителей, является их **неопределенность, неясность**.

Неясность норм может создаваться: абстрактностью языка актов законодательства; сложностью применяемых формулировок; неопре-

с. 257

деленностью (двойственностью) применяемых слов и фраз; использованием большого количества специальных терминов, не применяемых в быденном языке; чрезмерным использованием бланкетного и ссылочного изложения норм права; наличием большого количества актов, регулирующих один вопрос, принятых в разное время, дополняющих и изменяющих нормы права.

Реализация норм Конституции РФ часто затруднена по причине того, что законодатель не ясно сформулировал требование. Из статьи непонятно к кому она обращена. К примеру ст. 8 Конституции РФ гласит: «В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств ...». Норма охватывает большое количество видов поведения, но остается размытой, не ясной. Ч. 2 ст. 10 Конституции США по этому вопросу звучит четче: «Ни один из штатов не может без согласия Конгресса облагать какими-либо сборами или пошлинами ввоз или вывоз товаров».

В ч. 1 ст. 35 Конституции РФ записано: «Право частной собственности охраняется законом». Если бы законодатель хотел добиться ясности нормы, то она могла бы звучать так: «Посягательства на частную собственность запрещаются». Но эта формулировка навряд ли может быть принята в стране с глубокими корнями азиатского способа производства и всемогущим государством.

Примером не ясной формулировки является ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 года, которая гласит: «Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина». Не ясно — зафиксировано ли здесь право Президента РФ или его обязанность. Если это право Президента, то он может использовать или не использовать его по своему усмотрению. Если это обязанность, то за не исполнение ее должна следовать санкция. Но таковой нет в российских законах. Это создает условия для халатного отношения Президента к реализации данной нормы или даже для нарушения им Конституции РФ.

Иногда законодатель хочет в нормативном акте **обозначить свою заботу** о благополучии граждан, в то же время, не возлагая на государство ни каких конкретных обязательств. Это производится через намеренно общие, ни к чему не обязывающие нормы, помещенные, например, в ст. 7 Конституции РФ. «В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей...». Пока существует хотя бы один инспектор труда, можно говорить, что норма работает. Ч. 2 ст. 40

с. 258

Конституции РФ информирует нас, что органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство. Такая формулировка не требует от государственных и муниципальных органов каких-либо действий. Оказание моральной поддержки застройщикам так же можно рассматривать как поощрение.

Путем наполнения нормативного акта неопределенными нормами может создаваться **видимость демократичности** позитивного права. Например, нормы Конституции РФ 1993 года закрепляют право Государственной Думы давать согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решать вопрос о доверии Правительству РФ (п. «а» и «б» ст. 103; ст. 111; ч. 3 и 4 ст. 117). В учебной литературе это толкуется обычно как важное средство нижней палаты парламента воздействовать на исполнительную власть, способ реализации принципа «сдержек и противовесов» в разделении властей<sup>8</sup>. Фактически, эти нормы закрепляют не силу, а слабость нижней палаты парламента, которая вынуждена при утверждении кандидатуры Председателя Правительства РФ и решении вопроса о доверии Правительству, под угрозой роспуска ее, соглашаться с кандидатурой, навязанной ей Президентом или поддерживать кабинет, который депутатов совершенно не устраивает. Каждый такой акт подрывает авторитет Государственной Думы, унижает достоинство депутатов, показывает слабость этого органа власти и зависимость его от Президента РФ.

**Понятность юридического языка только для специалистов** делает нормы права доступными лишь для достаточно узкой группы общества, которая в силу достатка или должностного положения могут воспользоваться юридической помощью. Те группы населения, которые не могут обратиться к помощи юристов, не в состоянии пользоваться правовыми нормами для защиты своих интересах. Неимущее большинство руководствуется стихийно сложившимися обычаями, не всегда соответствующими закону. Субъективные права, возникающие на основе такого поведения нельзя защитить в суде. Все это отталкивает людей от идеи правового государства и обеспечивает господство силы (государственных чиновников и организованных преступников) в стране.

Неясность текста может создаваться неопределенностью отсылок при бланкетном изложении норм в статьях законодательства. В зако-

с. 259

нах достаточно часто встречается формула: «Ответственность за нарушение норм закона наступает в соответствии с действующим законодательством». Компактно изложены в российском законодательстве только нормы уголовного права и часть норм административного права. Единого Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных служащих, в котором были бы даны **конкретные составы типичных дисциплинарных нарушений**, посягающих на основные права и свободы граждан в России, нет. Это создает трудности для поиска охранительных норм, дополняющих регулятивные. Граждане и сами государственные служащие остаются в неведении: какая дисциплинарная ответственность грозит нарушителю при должности за те или иные нарушения законов. Конкретизация составов дисциплинарных нарушений особенно необходима для лиц, которые должны быть независимы от внешнего влияния в ходе своей деятельности: следователи милиции, налоговой полиции, прокуратуры, лица, осуществляющие правоприменение в иных областях.

Отсутствие в законодательстве сведений о конкретных составах дисциплинарных нарушений обеспечивает возможности широкого усмотрения для начальников разных рангов. Дисциплинарная ответственность приобретает диспозитивный характер. За ряд нарушений, имеющих значительный вред для общества, но не являющихся уголовными

<sup>8</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М. 1996. С. 377.

преступлениями, не только не следует ни какое наказание, но, если они реализуют узкогрупповые или ведомственные интересы, то следует поощрение со стороны заинтересованных руководителей. Так, во многих государственных органах руководители требуют от подчиненных, в нарушение норм Конституции РФ (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), не предоставлять гражданам информацию, которая необходима им для участия в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

Программа антикоррупционной политики России, принятая Национальным антикоррупционным комитетом, предлагает уменьшить использование в законах отсылочных норм, ввести более четкие основания для дисциплинарных наказаний<sup>9</sup>.

Неопределенность норм позволяет толковать их в пользу реально властных субъектов. Так, неопределенные нормы Конституции РФ 1993 года толкуются в пользу президентской стороны. Из положения ч. 2 ст. 80 Конституции РФ о том, что Президент РФ является

с. 260

гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Суд РФ вывел идею о скрытых правах Президента РФ. К ним относятся прямо не предусмотренные Конституцией РФ законодательные права Президента РФ (право издавать «указные законы»),<sup>10</sup> надзорные и судебные права Президента РФ, которое заключается в отказе подписывать законы, принятые Федеральным Собранием, если, по его мнению, при их принятии были допущены нарушения закона<sup>11</sup>. Такие законы он возвращает без рассмотрения в палаты парламента. Свое скрытое «вето» он использует в зависимости от того, устраивает его содержание закона или нет.

Дезавуировать, закрепленную в законе обязанность можно путем упущения указания **на сроки** ее исполнения или с помощью указания неопределенных сроков («в разумные сроки»). Например, ч. 3 ст. 117 Конституции РФ обязывает Президента РФ в случае трехкратного выражения недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы принять решение об отставке Правительства РФ или роспуске Государственной Думы. Но сроков принятия такого решения не указано. Таким образом, Президент может размышлять о том, какие действия произвести сколько угодно долго<sup>12</sup>. Отсутствие точно обозначенных сроков предоставления Правительством РФ заключения по ряду законопроектов в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ позволяет затягивать процесс законотворчества в случае, если принятие какого-то закона невыгодно президентско-правительственной стороне.

Неопределенность и неясность норм может создаваться искусственно, а может иметь естественное происхождение, связанное с невысокой правовой культурой населения, особенностями политического процесса в стране. Так множественность актов, регулирующих один и тот же вопрос, принятых в разное время и дополняющих друг друга возникает в силу трудности для законодателя уловить потребности общественного развития и быстрой изменчивости со

с. 261

циально-экономического и политического положения в стране. С изменением состава и настроений депутатского корпуса возникает потребность в дополнениях и изменениях сравнительно недавно принятых законов. На это обращают внимание отечественные и зарубежные правоведы<sup>13</sup>.

Обвинения в громоздкости, нестабильности обычно звучат в отношении отечественного административного права<sup>14</sup>.

Необходимо иметь в виду, что уменьшение уровня определенности норм частного права, переход в этой области к общедозволительному типу регулирования в последние годы в России,<sup>15</sup> является демократической тенденцией, поскольку расширяет свободу усмотрения граждан и частных организаций, а не должностных лиц государства.

3. Простор для усмотрения управленца-правоприменителя создает **противоречивость** законодательства, которую иногда невозможно избежать.

Закрепляемые в конституциях свободы неизбежно имеют ограничения, связанные с необходимостью обеспечения свободы других лиц и обеспечения общественной безопасности. К. Маркс писал по этому поводу: «Каждый параграф конституции содержит в самом себе свою собственную противоположность, свою собственную верхнюю и нижнюю палату: свободу — в общей фразе, упразднение свободы — в оговорке»<sup>16</sup>. Если общество не в состоянии осуществлять контроль над государственным аппаратом, то эти неизбежные коллизии между нормами начинают использоваться в интересах подавления свобод.

Например, провозглашение политических свобод советскими конституциями не мешало фактическому осуществлению тоталитарного режима в стране, ибо все эти свободы разрешалось использовать только в интересах социалистической революции и социалистичес-

с. 262

кого строительства (см. например, ст. 23 Конституции РСФСР 1918 года). Провозглашенное в Конституции РФ 1993 года право на предпринимательство (ч. 1 ст. 8; ч. 2 ст. 34) и закрепление обязанности государства защищать частную собственность (ч. 1 ст. 35) не мешает разбухшему российскому государству устанавливать конфискационные налоги и сборы, что делает занятие производственной деятельностью нелегким трудом. Провозглашенная свобода массовой

<sup>9</sup> Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П и от 31 июля 1995 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5. С. 13-14.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 2-3. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 года № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

<sup>12</sup> Конституция РФ. Проблемный комментарий. Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 372.

<sup>13</sup> Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 69.

<sup>14</sup> Современное состояние законодательства и его систематизация // Государство и право. 1999. № 3. С. 36.

<sup>15</sup> Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 69.

<sup>16</sup> Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2, т. 8 с. 132.

информации (ч. 5 ст. 29) легко ограничивается введением лицензий на теле- и радиовещание<sup>17</sup>, распределением вещательных каналов между «своими» компаниями.

Противоречивость законодательства позволяет **вводить в заблуждение массу народа, создавать видимость демократии и самоуправления** в стране. Начиная с законов английской буржуазной революции, стало правилом заявлять в конституционных актах, что власть в стране принадлежит народу. В то же время, нормы этих актов могут закреплять форму государства, фактически отстраняющую большинство от политической жизни страны. Так Постановление Палаты общин об объявлении себя верховной властью английского государства от 4 января 1649 года утверждало, «что народ, ходящий под Богом, является источником всякой законной власти»<sup>18</sup>. При этом большая часть народа отстранялась от участия в выборах путем закрепления цензовой избирательной системы. Конституция РФ 1993 года также провозглашает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3). Это сочетается с закреплением в других главах Конституции РФ супер-президентской республики, близкой по своему характеру к выборной монархии, ограничению прав парламента (гл. 4-6). «Суверенный» народ лишен права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ) и свободно изменять ее содержание на референдуме (135-136 Конституции РФ). Это является привилегией представителей народа. Закон «О референдуме в РФ» лишает «суверена» права выносить на голосование ряд вопросов государственной жизни.

С. 263

Давно известен такой прием как **провозглашение в абстрактной форме общих демократических принципов** в актах, которые, якобы, имеют высшую юридическую силу и отказ от них в нормативных документах, содержащих конкретные предписания. Он рассчитан на обман населения, может использоваться бюрократией, которая принимает акты подзаконного характера, а так же региональными управленческими элитами для закрепления своей воли в позитивном праве.

Так, Конституция РФ 1993 года закрепляет единство экономического пространства страны (ч. 1 ст. 8), а в актах региональных властей устанавливаются запретительные барьеры для движения товаров и капиталов<sup>19</sup>. Конституционно закрепляются гарантии поддержки конкуренции, а Правительство РФ и властные элиты на местах своими актами обеспечивают привилегии для приближенным к ним предпринимателям<sup>20</sup>. Ч. 1 ст. 27 Конституции РФ закрепляет право каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. В то же время власти Москвы и Краснодарского края устанавливают нормативные ограничения для пребывания на постоянное жительство в эти регионы граждан страны.

Президент РФ в 90-е годы постоянно предпринимал меры по ограничению деятельности Федерального Собрания рамками принятия законов самого общего характера, считая издание нормативных актов с конкретным содержанием своей прерогативой и компетенцией Правительства. Он вынудил Федеральное Собрание принять поправку к Закону РФ «О Правительстве РФ» в которой Федеральное Собрание отказывалось от установления системы федеральных органов исполнительной власти в федеральных законах и передавало эту функцию Президенту РФ (Исключение ст. 5 Закона РФ «О правительстве РФ»)<sup>21</sup>. Президент РФ отклонил 27 июня 1997 года представленный для подписания и обнародования Федеральный закон «О народных художественных промыслах» по ряду оснований в числе которых было мнение Президента РФ о том, что вопросы,

с. 264

которых касается закон, «не требуют принятия закона и могут быть решены Правительством РФ в полном объеме»<sup>22</sup>.

Иногда властные группы не могут избежать противоречивости в изложении нормативных актов. С одной стороны необходимо отдать дань демократическим требованиям. С другой стороны законодатель не может отказаться от реализации своих частных интересов. Поэтому Конституция РФ в одной статье провозглашает разделение властей между тремя ветвями власти (ст. 10), а в других наделяет широкими властными полномочиями, выходящими за рамки любой ветви власти, Президента РФ, который является фактически четвертой, универсальной и самой всемогущей ветвью государственной власти.

4. Средством **нейтрализации норм**, содержание которых не устраивает управленческие элиты, является изложение их **без соблюдения правил построения юридических конструкций**, обеспечивающих эффективность действия позитивного права.

А) Регулятивная норма **не подкрепляется охранительной** нормой. В результате, за нарушение обязанностей и запретов, не следует юридическая ответственность.

Например, Президент РФ обязан подчиняться нормам Конституции РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), но ответственность за их нарушение у него может возникнуть только в случае совершения при этом тяжкого уголовного преступления (ст. 93 Конституции РФ). За нарушение норм Конституции РФ, не связанных с совершением такого преступления, ответственность вовсе не предусмотрена.

Судьи вообще не подлежат дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в РФ»<sup>23</sup>). Презумируется, что они не могут совершать дисциплинарных проступков. Проступки, которые не влекут уголовного наказания или лишения должности, остаются безнаказанными.

<sup>17</sup> Ст. 15 Федерального закона «О связи» от 16 февраля 1995 год // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 600.

<sup>18</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 121.

<sup>19</sup> Бахман Б. Битва за макароны // Коммерсантъ-Власть. 1999. № 38. С. 24.

<sup>20</sup> Андрианов В. Государственное регулирование и механизмы саморегуляции в рыночной экономике // Вопросы экономики. 1996. № 9. С. 30.

<sup>21</sup> Конституция РФ. Проблемный комментарий. Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 364-365.

<sup>22</sup> Пример имитации законотворчества // Российская газета. 1997 год, 3 июля. С. 3.

<sup>23</sup> ВВС РФ. 1992. № 30. Ст.1792; 1993. № 17. Ст. 606; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2399.

Ряд должностных лиц не подлежит административной ответственности (работники милиции, прокуратуры). Они могут быть привлечены за совершение административных правонарушений только к дисциплинарной ответственности. Таким образом, общество лишается средств воздействия на этих должностных лиц. Их судьба зависит

с. 265

только от одобрения или неодобрения совершаемых поступков вышестоящим начальством.

Б) Провозглашенные права граждан могут не сопровождаться закреплением обязанностей государства и его чиновников обеспечивать реализацию этих прав.

Так, Конституция РФ закрепила право граждан получать информацию (ч. 4 ст. 29). Но обязанность государственных служащих предоставлять им информацию, необходимую для участия в управлении общественными делами, в нормативных актах закрепляется не всегда.

Правам граждан, вытекающим из конституционной нормы, закрепляющей суверенитет народа (ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ) и праву на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) не корреспондируется обязанность органов государства и должностных лиц предоставлять возможность гражданам участвовать в государственном управлении. Нет даже обязанности публиковать для информации проекты законов, принимаемых Федеральным Собранием.

Все это обеспечивает декларативность норм права.

В) Материальная норма не подкрепляется процессуальными. В результате возникают трудности при реализации материальной нормы, нет возможности защитить и восстановить нарушенное право.

Отсутствие четкой процессуальной регламентации ряда полномочий, закрепленных в Законе «О милиции» (задержания, вхождения в помещение, на земельные участки граждан, предприятий, учреждений, организаций, использование транспорта и средств связи физических и юридических лиц), отмечается в правовой литературе, позволяет ряду сотрудников злоупотреблять правами. Другие наоборот, воздерживаются от реализации прав, опасаясь превышения полномочий<sup>24</sup>.

5. Сегодня считается общепризнанным требование изложения норм позитивного права в виде **писанных актов** с обязательным их опубликованием, если они касаются прав, свобод и обязанностей граждан. Однако, это требование продолжает нарушаться. Нормы, имеющие важное значение для общества и, в силу этого, носящие характер норм закона (формально это могут быть подзаконные акты), остаются не писанными. Это, в основном, нормы, касающиеся жизни исполнительной ветви власти, обеспечивающие тайность ее деятель

с. 266

ности, отношения круговой поруки, принятие мер, нарушающих права и свободы граждан<sup>25</sup>.

6. Определенную идеологическую направленность может иметь **структура акта**. Например, советская партийная элита пыталась доказать, что высшей ценностью для общества является завоеванная советская власть, построенное советское государство. Поэтому на первое место в Конституции выдвигались главы, касающиеся государственного устройства и формы правления. Глава «Основные права и обязанности граждан» в Конституции 1936 года стоит под номером X. Аналогичная глава в Конституции СССР 1977 года стоит под номером 7. Президентская группировка в 1993 году наоборот, в проекте Конституции РФ постаралась скрыть факт того, что новая Конституция предлагает супер-президентскую форму правления где права Президента РФ приближаются к правам монарха, в определенной степени ограниченного со стороны Конституции и парламента. На первое место в Конституции была поставлена глава о правах и свободах человека и гражданина, которая как бы прикрывает главу, закрепляющую сверх сильную власть Президента РФ. Это черта Конституции активно эксплуатировалась в период пропагандистской кампании перед проведением референдума по принятию Конституции. Президентская сторона выставляла напоказ статьи главы 1 и 2 проекта Конституции и умалчивала положения глав, касающихся формы правления (гл. 4-7).

Определенную содержательную нагрузку могут нести акценты, расставленные в нормативных актах. Так, общие положения закона «Об основах государственной службы в РФ» (п. 9 ст. 5) провозглашают принцип гласности в работе государственных служащих. Но в конкретизирующих нормах этого акта он не расшифровывается. Зато есть императивное требование, обязывающее государственных служащих поддерживать режим секретности (п. 8 ст. 10)<sup>26</sup>. Таким образом, внимание субъекта исполняющего закон акцентировано на запрете распространения информации о деятельности органа государства, а гласность превращена в безобидную фразу, лишенную обязательности и нормативности.

7. Эффективность действия нормативного акта зависит от того, к каким **способам воздействия** прибегает законодатель, соответствен

с. 267

но, какие **виды норм** использует для доведения требований до сознания субъектов права.

Конституция РФ 1993 года в соответствии с советскими традициями состоит, в основном, из управомочивающих норм, реализация которых зависит от активности граждан. Пассивность наших соотечественников, особенно в политической сфере, делает нормы Конституции мало эффективными. Было бы более полезно для обеспечения демократии включать в Конституцию запрещающие и обязывающие нормы, органичивающие компетенцию государства, его органов и должностных лиц, требующих от них выполнения в пользу граждан каких-либо действий независимо, проявляют граждане инициативу или нет.

Так, ч. 7 ст. 9 Конституции США в ясной форме требует: «... представляемые регулярно сообщения и отчеты о преступлениях и расходовании государственных средств должны в определенные сроки публиковаться». Используя правила логики, из статей Конституции РФ 1993 года так же можно вывести обязанность государства информировать граждан о том, как расходуются бюджетные средства (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ 1993 года дает гражданам право на получение информации, а ч. 1 ст. 32 Конституции РФ 1993 года устанавливает право на участие в управлении государственными

<sup>24</sup> Современное состояние российского законодательства и его систематизация // Государство и право. 1999. № 3. С. 35-36.

<sup>25</sup> Устные приказы ни кто не должен выполнять! // Коммерсантъ- Власть. 1999. № 38. С. 22.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

делами). Но необходимость толкования норм права создает дополнительные трудности при их использовании и не каждый правоприменитель согласится с выводами предложенного логического умозаключения.

Ряд статей Конституции РФ 1993 года дают гражданам свободу совести (ст. 28), мысли и слова (ст. 29), право собираться мирно (ст. 31), право обращаться в государственные органы (ст. 33). От реализации права можно отказаться. Первая поправка к Конституции США наоборот, устанавливает для Конгресса императивный запрет издавать законы, относящиеся к установлению религии, запрещающие свободу исповедания, ограничивающие свободу слова и печати, право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями.

В популистских целях управленцы могут принимать **акты с отлагательным действием**. В 1996 году перед президентскими выборами Президент РФ издал указ, в соответствии с которым Россия должна была перейти к профессиональной армии в 2000 году. Специалистам было ясно, что выполнить этот указ невозможно. Он являлся всего лишь пропагандистским предвыборным ходом Президента РФ. Дей-

с. 268

ствительно, через некоторое время после выборов, Президент РФ отменил действие данного положения указа. Конституция РФ 1993 года закрепила ряд демократических положений, касающихся порядка ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений (ч. 2 ст. 22). Но все это остается благим пожеланием, так как вступление в силу данных положений связывается с принятием изменений в уголовно-процессуальное законодательство (п. 6 Раздела 2 Конституции РФ), которое до сих пор не произведено.

Перечисленные приемы законодательной техники могут использоваться не только управленческими, но и другими властными группами. Все зависит от сложившейся политической ситуации.

6. Денисов С.А. Использование метода идеальных моделей для анализа правовой системы России // Сборник публикаций. Т. 6. Екатеринбург. 2004. С. 31-32.

Со времен М. Вебера в общественных науках начинает широко использоваться метод создания идеальных или чистых моделей (типов) социальных явлений, которые служат меркой при характеристике реально существующих исторических общественных явлений<sup>27</sup>.

Автор данных тезисов предлагает для оценки правовой системы России использовать идеальную модель бюрократической правовой системы. Главным признаком этой модели является выражение через правовую систему интересов обособленных управленческих групп (бюрократии в широком смысле этого слова). Существенными чертами этой правовой системы является закрепление государственной собственности на основные средства производства, которое обеспечивает экономическое господство управленцев, составляющих государственный аппарат. Экономическая мощь управленцев так же достигается с помощью налогового права, обеспечивающего перераспределение значительной доли общественного продукта в пользу государства. Нормы хозяйственного и административного права в этой системе гарантируют зависимость частных предпринимателей от государства и его чиновников. Политическая независимость управленцев от общества обеспечивается нормами государственного права, закрепляющими централизацию управления, монархическую или олигархическую форму правления, авторитарный или тоталитарный режим. В духовной сфере управленцы господствуют посредством навязывания обществу одной идеологии (религии) и установления юридической ответственности за инакомыслие.

Необходимо отметить, что в наибольшей степени идеальная модель бюрократической правовой системы была реализована в странах с так называемым восточным (или азиатским) типом цивилизации. В меньшей степени данная идеальная модель реализуется в странах западного типа, где правовая система выражает интересы частных собственников и обеспечивает подчиненность им государства и бюрократии. Здесь в большей степени реализуется идеальная модель буржуазной правовой системы. Данный подход близок к позиции М. Вебера, указывавшего на конфликт в современном ему западном обществе между бюрократией и либеральными не бюрократическими элитами<sup>28</sup>.

Предложенный метод, основанный на выделении идеального типа бюрократической правовой системы, близок к марксовскому классовому подходу к праву, как инструменту реализации воли каких-то общностей людей. Он позволяет в массе частных случаев увидеть главное, «за деревьями увидеть лес».

Связь интересов обособленных управленческих групп (бюрократии) с названными чертами правовой системы доказывается эмпирически, путем исследования истории многих народов мира.

Выделение идеальной модели бюрократической правовой системы позволяет дать характеристику реальной российской правовой системы на различных исторических этапах ее развития. Указанные выше параметры идеальной модели бюрократического типа были наиболее характерны для правовой системы досоветской России периода правления Петра I. Отсюда следует вывод, что Петр I вовсе не был «западником», как считают многие историки. Наряду с заимствованием иностранных слов и иностранной техники он превратил весь господствующий класс в государственных чиновников и заложил правовые основы их экономического, политического и идеологического господства над обществом, которое осуществлялось вплоть до начала XX века<sup>29</sup>.

Первая и вторая русская революция (1905- февраль 1917 года) являлась попыткой перехода от традиционной для России бюрократической модели правовой системы к буржуазной. Как известно, она закончилась неудачей. Победивший рабочий класс и

<sup>27</sup> Weber Max The Theory of Social and Economic Organization N.Y., Oxford Un. Press. 1947. P. 329.

<sup>28</sup> Beetham D. Bureaucracy. Univ. of Minnesota Press. Minneapolis. 1987. P. 57.

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

крестьянство быстро выдвинули из своих рядов новую генерацию управленцев, которые восстановили бюрократическую модель правовой системы и довели ее свойства до совершенства. С уничтожением частной собственности, государственно-партийный аппарат стал монопольно господствовать в сфере экономики. Тоталитаризм обеспечил ему господство в политической и духовной сфере.

Опираясь на изложенный метод познания, не трудно сделать вывод, что события 90-х годов XX века в России представляют собой еще одну попытку страны отказаться от бюрократической модели правовой системы. Были сделаны значительные шаги в приватизации основных средств производства, демократизации политической системы общества и развитии плюрализма идей. В нормах писаного права (Конституция РФ, Гражданский кодекс) были закреплены некоторые результаты проведенных реформ, но слабость гражданского общества не позволила довести их до конца. Консолидация управленческих групп в последние годы и поддержка их со стороны массы неимущего населения, нуждающегося в опеке государства, приводят к постепенной реставрации бюрократической модели правовой системы в стране. С помощью норм административного и уголовного права бюрократия устанавливает контроль над частными предпринимателями. Нормы налогового и бюджетного права позволяют бюрократии отнимать у частных собственников значительную долю производимого общественного продукта и выступать распорядителем этого богатства. Экономическая власть управленцев позволяет им вернуть свое политическое господство. Опираясь на нормы Конституции РФ (Глава 4) и обычаи единодержавия, управленцы восстанавливают монархическое правление с устранением разделения властей, доминирование в политической системе общества партеобразного объединения чиновников, контроль управленцев над основными каналами распространения массовой информации<sup>30</sup>.

Описанный метод познания не претендует на монополию. Он позволяет увидеть всего лишь одну сторону правовой системы, а она, безусловно, многогранна.

---

<sup>30</sup> Денисов С.А. Ограничение конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI века (начало контрреформ) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.

## Тема 2. Понятие и сущность государства

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

Аннотация. В работе предлагается новый подход к типизации государственно-правовых систем мира и выделение ранее не исследуемой бюрократической модели государства и права, имеющей свои сущностные черты, форму и механизм действия. Данное государство и право в наиболее полной мере выражает экономические, политические и идеологические интересы управленческих групп, обособившихся от иных слоев общества. Автор указывает причины реализации данной модели государства и права в исторической действительности, в конкретных странах.

Annotation. The article suggests a new way of typification of world state-law systems and the model of bureaucratic state and law. This system contain their typical class nature, form and structure. It provides, at first, realization of economic, political and ideological bureaucratic interests. The author points out the reasons of arising this state model in history of different countries.

Наука «общая теория государства и права» в России переживает трудный период. Она пытается отказаться от вредных идеологических установок прошлого. Идет процесс отрицания и, как часто бывает, «вместе с водой выплескивают ребенка». Уход от явно догматического и вульгаризированного деления всех государств на исторические типы сопровождается отказом от типизации государств вообще. Преобладание получает эмпиризм, который не дает общей картины закономерностей развития таких мировых явлений как государство и право. В данной работе сделана попытка по-новому посмотреть на типологию государственно-правовых систем и выделить бюрократический тип государства и права, который ранее не исследовался в отечественной науке по идеологическим соображениям. Данный тип государства не привлекал внимание исследователей Запада, которые отрицают необходимость классового анализа политических систем или не поднимаются на высокий уровень абстракции.

### 1. Типология объектов исследования

Метод классификации изучаемых объектов применяют все науки. Иногда это приводит к революционным изменениям во взглядах на мир. Примером может служить классификация химических элементов Д.И. Менделеева, классификация животного и растительного мира К. Линнея.

В зависимости от степени обобщения признаков, объекты классифицируются на виды, классы, разряды, отделы, типы.

Понятие тип имеет различные значения. Во-первых, это **реально существующая группа** объектов, имеющих какие-то общие признаки. Типом, как правило, называют наиболее **общую группу** объектов, которая затем делится на классы. Во-вторых, тип (чистый тип) — это **модель, идеальный образ**, включающий **совокупность общих характеристик**, на основе которых производится классификация объектов. Основанием деления на типы являются наиболее **существенные (основные) свойства** объектов. В данном случае тип является средством, меркой для оценки реально существующих объектов. Метод такого познания мира называется **типологией** [1].

В реальной жизни, выделенные в ходе научных исследований чистые типы, могут **не встречаться**. Например, вещества, с которыми имеет дело человек, носят сложный характер и их изучение связано с выделением чистых химических элементов, из которых они состоят.

В других случаях исследования реальной жизни, можно абстрагироваться от второстепенных свойств реальных объектов и условно отнести их к тому или иному чистому типу. Так, все предметы окружающего мира можно поделить по окраске на семь типов в соответствии с цветами радуги. Образовавшиеся при такой типологии группы предметов составляют тип в первом, выше названном смысле слова. Например, красные предметы.

Метод типологии позволяет изучать **сложные объекты**, в которых соединяются несколько чистых типов (моделей). Так, по окраске, предметы могут иметь, например, красно-зеленый цвет. Типология позволяет **понять** окружающий нас сложный мир, **углублять** наши **знания** о нем. Она обеспечивает **ориентацию в многообразии** окружающих нас объектов и позволяет понять трансформацию одних объектов в другие, как **переход от одного качества к другому** при изменении количественных показателей.

### 2. Классификация государства и права на типы

Науки о государстве и праве также не могут обойтись без классификации объектов исследования на типы. Этот метод не выдумка марксизма-ленинизма. Задача современной науки критически осмыслить использование типологии государства и права в советский период, отделить науку от идеологии. Типология — это метод, инструмент познания. Его не надо догматизировать, а следует **совершенствовать**, приспособлять к предмету познания, чтобы с помощью его приращивать знания о мире.

Советская наука пыталась **упростить** историю человечества и представить ее в виде **линейного, последовательного развития** от рабовладельческого государства и права к социалистическому [2].



Идеологические цели такого подхода понятны. Необходимо было доказать, что под руководством коммунистической партии построен высший, самый прогрессивный тип государства и права, что возникновение его является закономерным явлением, к которому идет все человечество.

Упрощенчеством объясняются попытки обязательно отнести к какому-то одному типу каждое реально существующее государство и правовую систему. Это приводит к искажению действительности, пренебрежению ряда существенных свойств отдельных реальных государств и правовых систем. В результате, рабовладельческими назывались государства, в которых рабовладельческие отношения вовсе не составляли основу экономических отношений.

Вульгарный материализм в форме **экономического материализма** [3], присущий советской науке, требовал в основу типологии ставить не характер самого государства и права, а характер производственных отношений (экономический базис). Само государство и право оставалось в «тени», как имманентно присущее какой-то формации приложение.

Деление государства и права по формационному признаку претендовало **на единственно правильное** и отвергало всякие иные основания для типологии.

Сказанное не означает, что автор предлагает отвергнуть классификацию социально-экономических основ общества. Такая классификация необходима. Но при этом следует отказаться от догматизма, начетничества, упрощенчества. Нужно помнить, что государство и право имеют определенную степень **самостоятельности** в развитии. Описание социально-экономической базы общества не дает нам исчерпывающей информации о политико-правовой надстройке.

В данной работе тип государства и права рассматривается в первую очередь как **научная модель**, шаблон, в котором отражены существенные признаки изучаемых объектов. Реальные государства и правовые системы относятся к тому или иному чистому типу лишь при абстрагировании от ряда не главных признаков. В большом количестве реальных государственно-правовых систем наблюдается соединение двух и более чистых типов государства и права. Тип государства и права — это, прежде всего, категория **общей теории** государства и права, а не истории.

В зависимости от **целей исследования**, в качестве типических, возможно выделение **различных существенных свойств** государства и права. Это может быть **степень их прогрессивности**. В этом случае выделяются прогрессивные и не прогрессивные типы государства и права. Истории науки известны попытки делить государства по их географическому положению и другим признакам [4].

В условиях классового общества важнейшим основанием для типологии государства и права является **выражение ими интересов разных классов, иных социальных групп**. Для реализации целей данной работы будет использоваться именно это основание для типологии государства и права. Акцент делается на типичных свойствах государства и права (надстройке), а не на социально-экономических или культурных основах их возникновения и развития. Такой подход не претендует на вытеснение других теорий. Он позволяет осветить только одну сторону изучаемых объектов. Автор не отрицает наличие у каждого государства и правовой системы общесоциальных, общепольных черт. Предлагаемая классификация не противопоставляется общечивилизационному подходу, а дополняет его.

### 3. Основные типы государства и права по их классово-групповой роли. Их общая характеристика

Первой проблемой в применении указанной типологии государства и права является выделение понятия класса. Чтобы избежать известных споров о делении общества на классы, предлагается в типологии государства и права учитывать выражение ими интересов не только классов, но и иных больших социальных групп. Поэтому основой для классификации является **классово-групповой** характер государства и права.

**Количество** чистых классово-групповых типов государства и права будет зависеть от количества **доминирующих** в различные исторические эпохи **классов (больших социальных групп)** и определяться анализом социальной структуры общества. Автор сознательно отказывается от использования термина «господствующий класс», так как он предполагает, что остальные классы общества угнетены. Современное развитие показывает, что такой вариант межклассовых отношений не обязателен. Возможно достижение компромиссов между классами, при котором интересы одних только доминируют над интересами других, имеют приоритетное значение.

Традиционно в общественных науках выделяют следующие доминирующие классы: **рабовладельцы** (собственники не только основных средств производства, но и рабочей силы), **феодалы** (собственники средств производства, имеющие лично зависимых от них людей), **буржуазия** (собственники средств производства).

На определенных этапах развития истории доминирующее положение занимают группы управленцев, которые не являются индивидуальными собственниками средств производства, а приобретают власть вследствие осуществления управления общественными делами от лица всего общества, отдельных его групп или осуществляют власть именем Бога. Можно обозначить эту группу управленцев как бюрократию в широком смысле этого слова. Не следует путать предложенное понятие бюрократии с более узким понятием, имеющим место в западной социологии [5], и с понятием нравственно-идеологического характера, используемым в отечественной литературе [6].

Дальнейшее развитие общества приведет к появлению **новых социальных групп**, способных подчинить себе государственный и правовой механизм. Это приведет к появлению новых типов государства и права.

В зависимости от того, преимущественно чьи интересы выражает государство и право можно выделить следующие их **чистые типы** (научные модели): рабовладельческие, феодальные, буржуазные, бюрократические.

Необходимо признать, что государство и право, как правило, выражают интересы **не всего общественного класса, а части его**. Классы обычно внутренне стратифицированы. В них существует элита, средние слои и низшие слои. Такие страты можно выделить внутри каждого класса: у рабовладельцев, феодалов, буржуазии и бюрократии. Предполагается, что государство и право определенного типа выражают, в первую очередь, интересы элитарного слоя какого-то класса. Каждый чистый тип государства и права дает, в то же время, свой характер отношений к не доминирующим слоям общества. Их интересы не могут игнорироваться. Любой классово-групповой тип государства и права в разной степени выражает или подавляет эти интересы.

Реально существующие государства и правовые системы представляют собой **соединения** в разных пропорциях элементов перечисленных чистых типов. Изучение реальных государственно-правовых систем предполагает сравнение их свойств со свойствами чистых типов государства и права. Такой подход отчасти присутствует в работах отечественных историков [7].

Другой проблемой, при осуществлении данной типологии государства и права, является выделение **устойчивых (коренных) интересов** перечисленных классов и больших социальных групп. Для любой доминирующей группы общий интерес сводится к поддержанию, закреплению и охране с помощью государственно-правового механизма существующих общественных отношений, которые обеспечивают их доминирование [8].

В соответствии с выделением трех сфер жизни общества, важнейшие классово-групповые интересы делятся на экономические, политические и идеологические (духовные).

Экономические интересы социальных групп включают защиту, посредством государственно-правовых механизмов, определенных **форм собственности** на общественные богатства (в первую очередь на основные средства производства), **форм распределения и перераспределения** ценностей.

Политические интересы включают возможности **формирования властных структур** общества (аппарата государства, церкви, партий), контроля за ними, участия в **правотворчестве и реализации** позитивного права.

Идеологические интересы состоят в возможности **распространять** в обществе выгодную классу (социальной группе) **идеологию (религию)**.

Не трудно выяснить, что **идеальное рабовладельческое** государство и право закрепляет собственность рабовладельцев на землю, основные средства производства и рабов. Отсюда вытекает право отнимать продукт созданный руками рабов. Рабы не допускаются к формированию властных структур общества. Господствующая идеология объявляет рабство естественным явлением.

**Идеальное феодальное** государство и право защищает верховенство прав феодалов на землю, средства производства, обеспечивает личную зависимость производителя продукта от верховного собственника земли или предприятия. В исторической науке принято выделять в качестве основных иные признаки феодализма, связанные с особенностями европейского развития. В данном случае вновь возникает потребность разграничить исторический и общетеоретический подходы. В настоящей работе феодализм рассматривается как способ организации жизни, при котором непосредственный производитель продукта является лично полусвободным или полузависимым от собственника средств производства. Он уже не раб, но еще и не полностью свободный пролетарий. Существуют ли отношения вассалитета-сюзеренитета внутри феодального слоя или феодал является полным собственником земли (предприятия), в данном случае значения не имеет. История России, начиная с XVIII века, дала образцы поддержания феодальных отношений не только в деревне, но и в городе, в условиях промышленного производства.

Феодальное государство и право не допускает зависимое население к управлению общественными делами, навязывает обществу религиозные догмы, оправдывающие существующий строй. Вместе с тем это государство и право вынуждено ограничивать всевластие феодалов, защищать ряд прав феодально-зависимого населения.

**Научная модель буржуазного** государства и права предполагает обеспечение в первую очередь неприкосновенности частной собственности, защиту свободы рыночных отношений. За счет этого буржуазия концентрирует в своих руках общественные богатства, используя их, овладевает государственным механизмом и формирует право, закрепляющее ее власть над обществом. Собственники капиталов в условиях товарно-денежных отношений создают системы, способные производить и распространять выгодную им информацию. Таким образом, обеспечивается идеологическое доминирование буржуазии в обществе.

Бюрократия присутствует во всех выше названных государствах. Она появляется в результате разделения труда в обществе, как исторически первая обособленная властная группа [9]. При этом она не занимает доминирующее положение в обществе и не образует собственной государственно-правовой системы. Функции управления отчасти осуществляются самими индивидуальными собственниками средств производства: рабовладельцами, феодалами, буржуазией. Они занимают ключевые посты в государственном аппарате и ставят цели его деятельности. Бюрократия попадает под их жесткий контроль и подчиняется их воле. В этом случае собственные интересы бюрократии подавлены и не находят реализации в государственно-правовой системе. Право и государство выражают интересы частных собственников рабов, земли, капитала.

Здесь действует принцип: «Я имею и поэтому властвую». Например, никаких существенных признаков бюрократического государства и права не было в Соединенных Штатах Америки, в Великобритании. Это государства, где традиционно правит экономическая элита.

#### 4. Бюрократический тип государства и права

Бюрократическим является государство, обеспечивающее экономическое, политическое и идеологическое доминирование обособленных от общества управленческих групп над всеми иным социальными группами, в том числе над частными собственниками. Здесь управленцы обладают высокой степенью независимости от общества (его элит) и способны навязывать ему свои интересы, выражая их в праве и организации государственной власти. При этом действует принцип: «Я властвую, а потому имею».

Доминирующий управленческий слой может включать в себя лиц, составляющих государственный аппарат (светская власть, включающая гражданских и военных чиновников), духовенство, партократию. Как и другие классы, он стратифицирован. Реальная власть сосредотачивается в руках управленческой элиты.

Управленческие слои, как любые другие большие социальные группы, имеют свои обособленные интересы, которые реализуют посредством государственно-правовой системы.

Автор данной статьи не является первооткрывателем в выделении бюрократического типа государства. Бюрократическим называет Советское государство Р.И. Хасбулатов [10]. В советской литературе государство Китая 70-х годов XX века называлось военно-бюрократической диктатурой [11]. Б.С. Смит выделяет в своей работе бюрократические политические системы [12].

##### 4.1. Обеспечение **экономических** интересов управленческих слоев бюрократическим государством и правом (экономическая функция)

Идеальное бюрократическое государство и право обеспечивает экономическую власть управленческих слоев посредством поддержания их **групповой собственности** на общественные богатства (в первую очередь на основные средства производства). Здесь политическая власть и право собственности объединены в руках бюрократии, представляющей государство. Данная форма собственности юридически закрепляется в виде государственной, храмовой или общенародной. Аппарат управления фактически владеет, пользуется и распоряжается общественными благами от имени государства, Бога или народа в условиях отсутствия надежного общественного контроля и ответственности за результаты своей деятельности. Отдельные права собственника распределяются внутри управленческой группы по иерархии. Чем выше должность в аппарате управления, тем больше прав имеет ее обладатель. Возможности использовать блага в собственных интересах зависят так же от степени бесконтрольности чиновника. При этом отдельные представители аппарата управления и даже его глава (например деспот на Древнем Востоке) не являются частными собственниками общественных благ. Права собственника связаны **не с личностью, а с должностью**. Потеря должности лицом приводит к потере имеющихся у него экономических прав.

**Частная собственность** порождает конкурирующие с бюрократией экономические элиты, а поэтому она или запрещается (как в советский период), или существенно ограничивается со стороны государства (как в России XVIII века). Бюрократическое государство ставит препятствия накоплению капитала частными собственниками путем введения конфискационных налогов, изъятия общественных богатств из сферы товарно-денежных отношений (запреты или ограничения купли-продажи земли, монополия государства на производство и продажу ряда продуктов), государственного регулирования экономики (регулирование цен). Примеры такой государственно-правовой политики можно найти в Древнем Вавилоне [13] и в царской России [14]. Существенным препятствием для развития мелкого и среднего предпринимательства может быть коррупция. В бюрократических государствах объем благ, находящихся в распоряжении недемократического государства, превышает объем благ, находящихся в частной собственности.

Советские идеологи убедили большую часть мира, что бюрократическая форма собственности, господствовавшая в СССР и других подобных странах, является истинно социалистической. Но это не так. Идеал социализма предполагает, что большинство членов общества осуществляет реальный контроль над государственным аппаратом и превращает бюрократию в свой послушный инструмент власти. Здесь государственная собственность становится действительно общенародной, а не собственностью бюрократии, действующей от имени народа.

Экономическая власть управленческих слоев в бюрократическом государстве подкрепляется правом должностных лиц **распределять предварительно отнятые у производителей общественные блага** среди членов общества. На Древнем Востоке бюрократия распределяла земельные участки, резервные запасы продуктов и семян между общинниками. Она же занималась организацией общественных работ и распределяла трудовые функции между работниками. В советский период, после запрета частной собственности, весь общественный продукт сначала отнимался у работников, превращался в государственную или колхозную собственность, а затем распределялся между неимущим населением по воле управленцев и в соответствии с установленными ими нормативами. Получаемые от государства блага были единственным источником существования трудящихся. Это ставило их в полную зависимость от управленцев. На этой основе создавалась патерналистическая модель государства, с одной стороны полностью господствующего над обществом, а с другой стороны осуществляющего заботу о своих подданных. Население привыкает к не свободе, к такому «стойловому содержанию» и становится не способным существовать без опеки со стороны бюрократии. В этом кроется причина трудностей перехода современной России к новому типу государства и общества.

Бюрократическое государство старается предстать в роли справедливого судьи при распределении общественных благ. Оно ограничивает накопление капиталов частными собственниками, уравнилельно распределяет отнятый продукт среди населения. При этом государство становится колоссально богатым, а люди равны в своем неимуществе положении. О таком государстве В.О. Ключевский писал: «Государство пухнет, народ хиреет».

Полный контроль бюрократии над экономикой обеспечивало советское плановое хозяйство, в условиях которого управленцы определяли чего и сколько необходимо произвести, осуществляли организацию производства общественного продукта, строго нормировали оплату труда работников, распределяли произведенный продукт по своему усмотрению. В стране поддерживался невысокий, но постоянно растущий уровень жизни населения, что обеспечивало поддержку партаппарата со стороны большей части трудящихся. Плановое перераспределение финансовых средств и товаров потребления из одного района страны в другой позволяло стимулировать волны миграции населения из перенаселенных частей страны в малообжитые районы, где требовалась рабочая сила. В так называемый сталинский период бюрократия перемещала часть населения в районы, где осуществлялась добыча полезных ископаемых насильственным способом, лишая людей свободы за мнимые или реально совершенные правонарушения.

При сохранении частной собственности управленцы бюрократического государства сохраняют за собой право распределения привилегий (земли, разрешений на предпринимательскую деятельность, кредитов, налоговых льгот, квот на добычу полезных ископаемых, на вывоз их за рубеж) между людьми приближенными к управленческим элитам в обмен на экономическую или политическую поддержку этих элит со стороны одаренных приближенных.

Собственно бюрократический способ изъятия управленческими слоями продукта, произведенного обществом, заключается в сборе **налогов**. Но налоговые поступления, как правило, являются не единственным источником обеспечения экономического доминирования бюрократии. Государство (церковь) самостоятельно занимается ведением хозяйства, создает собственные предприятия, на которых **применяются рабовладельческие, феодальные или буржуазные способы** привлечения членов общества к труду и изъятия прибавочного продукта. Управленческий слой в лице государства или церкви (храма) может быть коллективным собственником рабов и отнимать произведенные ими продукты, собственником земель и предприятий с прикрепленными к ним (лично зависимыми от собственника) работниками (феодализм). Управленческие группы, институционализированные в лице государства, церкви или партии так же могут использовать свободный наемный труд (буржуазные отношения). Поскольку в данном случае бюрократическое государство и право использует приемы распределения общественного продукта, заимствованные у других типов, то автор допускает возможность считать бюрократическое государство и право не самостоятельным типом, а **подтипом** рабовладельческого, феодального или буржуазного государства и права. При этом в социальной структуре общества, где существует бюрократический подтип рабовладельческого государства, может отсутствовать класс рабовладельцев. Функции коллективного рабовладельца выполняет аппарат управления государства или церкви. По аналогии мы получим бюрократический подтип феодального государства без феодалов и буржуазного государства без буржуазии, при строгом запрете частной собственности на средства производства.

Вместе с тем, если акцент сделать на отношении государства и права к частной собственности на основные средства производства, то все государственно-правовые системы необходимо разделить на два типа: 1) частнособственнические и 2) бюрократические. Первые служат интересам частных собственников: рабовладельцев, феодалов, буржуазии. Вторые защищают доминирующее положение управленческих слоев, которые осуществляют права собственника от имени всех членов общества.

Право бюрократического типа закрепляет распределение общественного продукта **внутри управленческой группы** по иерархии. Чем выше должность занимает чиновник, чем более он бесконтролен, тем больше общественного продукта может присвоить. Не следует забывать, что для сохранения своей власти любая элита должна выделять значительную часть общественного продукта, отнятого у производителя, на расширение производства общественного продукта, поддержание порядка, выгодного этой элите (содержание полиции, церкви иных идеологических служб). Бюрократия стремится расширить свои властные полномочия не только внутри своей страны, но и за ее пределами. На содержание сильной армии требуются огромные экономические затраты. Это обуславливает то, что экономика бюрократических государств часто милитаризована. Значительные материальные средства тратятся на развитие вооружения, на содержание личного состава армии, на ведение захватнических войн. В 1710 году из 3330 тысяч рублей дохода российская казна тратила на армию и флот 3 миллиона рублей, т.е. 90 % бюджетных средств [15].

Целью общественного производства в бюрократическом государстве является реализация идей управленческих элит вне зависимости от их общественной полезности или общественной вредности (утопичности). Чаще всего эти цели связаны с удержанием и расширением власти управленцев, с реализацией их честолюбивых планов.

4.2. Защита **политических** интересов управленческих слоев бюрократическим государством и правом (политическая функция).

Как любая доминирующая социальная группа, управленцы стремятся **монополизировать политическую власть**. Это достигается посредством **запрещения политических свобод** для всех групп общества, путем установления авторитарного или тоталитарного режима. Запрещается открыто выражать свое

отношение к государству (нет свободы слова, печати, собраний, массовых мероприятий). Бюрократия посредством права и через государственный аппарат препятствует созданию различными слоями общества негосударственных политических организаций или создает подконтрольную себе политическую систему. Например, если царская самодержавная бюрократия в России запрещала партии, профсоюзы иные организации, то советская партократия создала полностью подконтрольную партийному аппарату огосударственную систему общественных организаций, с помощью которой осуществляло контроль над обществом, мобилизовало его на выполнение целей, поставленных партийно-государственными элитами.

Бюрократическое государство не допускает членов общества к формированию органов государственной власти. Выборность представителей в государственный аппарат или запрещается или превращается в фикцию, осуществляется под контролем самой бюрократии (партократии). Таким образом, общество лишается возможности участвовать в правотворчестве и осуществлять контроль за чиновничеством. Деятельность государственного аппарата покрывается тайной.

Прочность власти бюрократии обеспечивается за счет высокой степени централизации управления (аппарат формируется сверху вниз), строгой иерархии должностей, поддержкой жесткой дисциплины внутри аппарата управления, передачей по наследству должности главы государства или замещение ее преемником, выбранным вождем. Очень часто сам глава государства непосредственно руководит вооруженными силами, является полководцем. Диктаторы (президенты) ряда развивающихся стран XX века были представителями армейского руководства и весь аппарат строили на военный лад из представителей армии [16].

Аппарат бюрократического государства представляет собой единый монолит, не разделенный на самостоятельные ветви власти, что обеспечивает единство действий всех чиновников, направленное на поддержание господства бюрократической корпорации в обществе. Бюрократия сама занимается правотворчеством и принимает удобные для себя нормы позитивного права, сама их исполняет, игнорируя те, что приняты в идеологических целях, сама осуществляет их выборочную охрану в соответствии со своими потребностями. Судебные органы здесь подчинены администрации и не осуществляют правосудие, а являются инструментом репрессий. Очень часто судопроизводство не отделяется от администрирования.

Стремление к централизации и концентрации власти в бюрократических государствах приводит к тому, что аппарат управления церкви или господствующей партии (квазипартии) сращивается с государственным аппаратом, подчас становится его центральной частью, выполняет государственно-властные полномочия, в том числе, карательные функции [17].

Для бюрократического государства характерно непомерное увеличение числа государственных служащих, через которых осуществляется управление обществом, выполнение многочисленных функций, которые берет на себя государство. Подбор служащих осуществляется на основе их личной преданности начальнику и верности корпоративным интересам, которые принимают формы господствующей идеологии. Иногда это приводит к тому, что аппарат деградирует и становится не способным выполнять общеполучные задачи, приводит страну к упадку.

Бюрократическое государство носит полицейский характер. Для пресечения попыток общества поставить управленческие группы под свой контроль создается **контрольно-карательный аппарат**, осуществляющий тотальный надзор за членами общества, включая самих чиновников. Всякое сопротивление управленческим элитам, от кого бы оно ни исходило, жестоко карается путем осуществления мер уголовных репрессий. Подавление недовольства больших групп населения правлением бюрократии может принимать характер массовых репрессий. Примером является сталинское, фашистское, маоистское государство, режим красных кхмеров в Камбодже. Особенно часто репрессии применяются на этапе становления бюрократических государств. Формирование дворянско-бюрократического государства на Руси сопровождалось большими масштабами репрессий против купечества и боярства в XVI веке [18]. Много крови было пролито при становлении советского бюрократического государства в 1917-1921 году [19].

В целях увековечивания власти управленческих групп государство и право может поддерживать **сословный строй**, при котором привилегии бюрократии (иногда даже чины и должности) передаются по наследству.

Наиболее приемлемой для управленческой элиты является монархическая (деспотия или абсолютная монархия), диктаторская или олигархическая форма правления, тоталитарный или авторитарный политический режим и унитарное государственное устройство. Сложное государственное устройство порождает борьбу за власть между центральной и местной управленческой элитой и ставит под вопрос сохранение власти бюрократической корпорации в целом.

4.3. Обеспечение **идеологических** интересов управленческих слоев бюрократическим государством и правом (идеологическая функция)

Для оправдания власти управленческих слоев создается мощный аппарат, вырабатывающий единую государственную идеологию и манипулирующий сознанием членов общества. Бюрократия тщательно скрывает свои собственные интересы и доказывает, что вся ее деятельность направлена на обеспечение блага народа или угодна Богу. Особенно много сил тратится на поддержание авторитета главы государства, который является гарантом сохранения власти всей бюрократической машины, без которой он не может управлять страной. Глава государства объявляется сыном бога, символом нации, отцом народа или народным заступником, вождем мирового пролетариата, гением, великим полководцем и т.д. Создается культ личности главы государства, распространяется миф о «добром царе и плохих боярах». Для привлечения массы населения на свою сторону,

как правило, эксплуатируется вера народа в Бога, идеи этатизма, вождизма, национализма, патриотизма, экстремизма. Из религиозных учений берутся те идеи, которые оправдывают власть бюрократии, главы государства («Всякая власть от бога»), призывают к терпимости во имя вечного счастья после смерти. Советская партократия умело эксплуатировала идеи классовой ненависти, построения коммунистического рая на земле. Фашистское государство строилось на националистических идеях. Иногда бюрократия пытается придать своей идеологии наукообразность. Например, советская партократия приспособила для собственных нужд захвата и удержания власти научные взгляды К. Маркса и Ф. Энгельса.

Бюрократия пытается превратить народ в толпу, послушно и, даже с энтузиазмом, выполняющую задачи, поставленные вождями. Вместо разумных оценок предлагается вера в определенные идеи, навязывается единомыслие.

Для реализации идеологических функций используется аппарат церкви или партийных органов. Во избежание конфликта между светской и духовной властью глава государства одновременно является главой церкви или правящей партии.

В религиозных обществах связь с богом обеспечивает необходимый духовный комфорт членам общества. Бюрократическое государство и право закрепляют монополию управленческих слоев на выполнение посреднических функций между обществом и богом. Это обеспечивает сакрализацию власти. Современные бюрократические государства берут под свой контроль систему распространения информации: народное образование, науку, культуру, искусство, средства массовой информации.

Инакомыслие (еретиканство) в бюрократическом государстве рассматривается как одно из тяжких преступлений и жестоко карается.

#### 4.4. **Общесоциальная оценка** бюрократического типа государства и права.

Бюрократический тип государства и права имеет свои негативные и позитивные, с точки зрения реализации общественных интересов, черты. Это связано с совпадением или не совпадением интересов управленческих слоев с интересами сообщества в целом.

**Позитивные** черты. Если управленческие элиты достаточно разумны, верно понимают законы развития общества, стремятся сохранить свою власть для наследников, то они усиленно используют государственно-правовой механизм для развития экономики страны. Концентрация власти в одних руках позволяет мобилизовать все общество на решении каких-то экономических задач (строительство ирригационных сооружений на Древнем Востоке, обеспечении быстрой индустриализации в СССР). Наличие мощного аппарата подавления позволяет поддерживать порядок в стране, эффективно бороться с преступностью.

В целях расширения своего влияния управленческая элита обычно преуспевает в строительстве армии, что позволяет не только сохранять независимость страны, но и вести удачные захватнические войны, приобретать новые земли, рабов и другие богатства. Надо признать, что Восточные Деспотии отличались долгожительством и стабильностью. Бюрократическое государство Китая остается самым древним государством, пережившим возникновение и упадок множества цивилизаций.

**Негативные** черты. Обособление управленческой элиты от общества, подбор подчиненных на основе личной преданности, а не по способностям, консервация состава управленческих групп за счет попыток передавать власть по наследству ведет к тому, что бюрократия деградирует, отчуждается от общества, перестает правильно понимать его потребности, не верно ставит цели развития общества и приводит его своей политикой в тупик. Отчуждения большинства членов общества от средств производства делает их не заинтересованными в результатах своего труда. Тормозит развитие страны подавление общественной инициативы. В результате, экономика развивается не эффективно или вообще стагнирует.

Огромные затраты на содержание армии и ведение войн истощает человеческий и экономический потенциал народа. Бюрократия мешает развитию образования, культуры и общественных наук. Она ставит их в жесткие рамки выгодной для нее идеологии.

#### 5. Особенности **бюрократического права**.

Бюрократическое право по своему содержанию обеспечивает реализацию выше перечисленных экономических, политических и идеологических интересов обособленных от общества управленческих групп. Это накладывает отпечаток на все характеристики позитивного права. Оно рассматривается не как инструмент общества, а как инструмент бюрократии для управления обществом. Исходя из этого, нормы позитивного права принимаются в основном для рядовых членов общества. Чем выше должность занимает чиновник, тем в меньшей степени он ограничен действующими нормами. Как точно подметил глава тайной полиции при Николае I граф Бенкендорф «законы пишутся для подчиненных, а не для начальства» [20]. Соответствующим образом распределяются правовые требования. Аппарат управления наделяется преимущественно правами, а рядовые члены общества преимущественно обязанностями. При этом права не носят конкретный характер, а закрепляют возможность принимать дискретные решения и граничат с произволом. Для регулирования поведения чиновников применяется общедозволительный тип регулирования, а для иных групп общества — разрешительный. Население в этих условиях оказывается бесправным перед чиновниками.

Широкое распространение в бюрократическом праве имеет административно-правовой метод регулирования отношений. Частное право с его диспозитивным методом регулирования играет незначительную роль в жизни общества. Это положение точно определено В.И. Лениным, который писал: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное» [21].

Очень часто право в бюрократическом государстве носит лицемерный характер. Оно провозглашает в нормах (особенно общего характера) принципы свободы, справедливости, но не подкрепляет их соответствующими правовыми гарантиями. Декларативность норм может обеспечиваться отсутствием санкций за нарушения прав граждан или усложненным порядком защиты этих прав, искажением содержания общих норм в нормах подзаконных актов. Отсутствие разделения властей обеспечивает единство аппарата государства, при котором личность оказывается не защищенной от произвола отдельных государственных чиновников или органов власти. Противоречивость норм права и неопределенность их формулировок позволяет правоприменителям толковать их по своему усмотрению в собственных интересах [22].

Бюрократическое право закрепляет неравенство людей в зависимости от занимаемой ими должности. Оно создает ограничения свобод для рядовых членов общества. К нарушителям бюрократического порядка применяются жестокие меры наказания. Это право не справедливо. Очень часто для чиновников, нарушающих права граждан, предусмотрены сравнительно мягкие меры наказания. Государство, его органы, должностные лица не несут ответственности перед человеком. Действует только иерархическая ответственность нижестоящего чиновника перед вышестоящим. Вместо правосудия бюрократическое право закрепляет следственный процесс, нацеленный на осуществление репрессий и пренебрегающий правами человека.

Свои особенности имеет форма бюрократического права. Высшей юридической силой обладают предписания, исходящие от главы государства. Представительные органы, подконтрольные главе государства, исполняют функции регистратора его решений. Законы, принимаемые парламентом, могут играть идеологическую роль, создавать видимость демократии в стране. В этом случае, они не имеют прямого действия. Первенство в осуществлении регулирования отношений имеют подзаконные акты, принимаемые исполнительными органами. Очень часто такие акты имеют секретный характер, доводятся только до правоприменителей. Большую роль в бюрократическом праве играют неписанные правовые обычаи, существующие в каждом государственном учреждении. Эти обычаи могут противоречить писаным законам и иметь первенство над ними. Очень часто принципы бюрократического права сформулированы в религиозных доктринах или партийной идеологии (документах).

#### **6. Причины формирования государства и права бюрократического типа**

Бюрократическое государство и право возникает тогда, когда в обществе не находится сил для саморазвития и установления контроля над аппаратом государства. Так бюрократические государства на Древнем Востоке образуются в силу отсутствия рыночного частнособственнического хозяйства и частнособственнической элиты, которая могла бы поставить государственную бюрократию себе на службу. Сами управленцы обычно прикладывают немало сил для возникновения такой ситуации. Они устраняют все конкурирующие за власть элиты (частных собственников) и остаются единственной силой, способной обеспечить организацию общества и его развитие. Препятствуют развитию частной собственности общинные формы ведения хозяйства. Господство общинного уклада в России создавало существенные препятствия для развития капитализма и способствовало сохранению самодержавия чиновников вплоть до XX века. Советское государство восстановило общину в форме колхозного строя.

Низкая производительность труда приводит к тому, что масса населения поглощается своим производительным трудом и не в состоянии участвовать в управлении общественными делами. К. Маркс хорошо показал, что бюрократия может опираться на широкие слои населения, которые ведут изолированное существование, бедны, невежественны, суеверны. Такие группы легко поддаются манипулированию. Они не могут самостоятельно защищать свои интересы через избранные представительные органы и нуждаются в сильном господине, который защитит их от других классов, но одновременно, стоит над ними [23]. В советской литературе отмечалось: «Тяготение к диктаторскому режиму свойственно мелкой буржуазии вообще, а особенно в Азии и Африке» [24]. Бюрократия в таких условиях, как говорил К. Маркс, превращает государство в свою частную собственность. Она монополизирует власть в стране.

Частные собственники иногда не могут своими силами решить масштабные экономические задачи, возникающие перед обществом. Например, возрастание роли государства и его чиновников на Древнем Востоке связывается с необходимостью строительства огромных ирригационных систем. В XX веке усиление государства связывается с общими потребностями мобилизации сил отстающих в своем развитии стран (потребности индустриализации в СССР, милитаризации экономики и осуществления реваншистских программ в Германии, развитие промышленности в развивающихся странах). Государство берется осуществить мобилизацию сил и средств общества на решение масштабных и трудных задач, а его чиновники становятся доминирующей социальной силой.

Резко возрастает роль военной бюрократии при наличии постоянных военных угроз извне. Очень часто бюрократия приобретает господствующее положение в условиях обострения классовых конфликтов в стране. Например, коммунистическая партократия в России пришла к власти на волне массового недовольства рабочих и крестьян эгоистической политикой крупной буржуазии и помещиков. Для удержания власти большевики всячески разжигали классовую ненависть. Фашистские режимы в Италии, Германии и Испании наоборот пришли к власти при поддержке буржуазии, которая боялась усиления леворадикальных рабочих партий. С древних времен известно, что хаос в стране приводит к установлению диктатуры.

Длительное нахождение у власти бюрократии (во многих странах Азии) приводит к возникновению недемократических традиций. Члены общества перестают осознавать себя силой, способной к самоуправлению,

они привыкают к не свободе и не равенству, не могут представить своей жизни без опеки со стороны сильного государства.

#### 6. Роль бюрократического типа государства и права в истории

В наибольшей степени бюрократический тип государства и права воплотился в двух исторических моделях государств: в деспотиях Древнего Востока (особенно в Древних Шумерах) [25] и так называемых тоталитарных государствах XX века (советского и фашистского типа). Велико влияние бюрократии в так называемых развивающихся странах современного мира с не демократической формой государства.

Исследования историков показывают, что протогосударства и первогосударства в большинстве стран имели бюрократический тип и только впоследствии, по мере приватизации общественных благ, приобретали черты рабовладельческих и феодальных [26]. В Европе этот процесс привел к почти полному отмиранию черт бюрократического типа государства и права. В азиатских странах, в том числе в России, на протяжении всей их истории государства в основном имели черты бюрократического типа, соединяющиеся с некоторыми элементами иных идеальных типов государства и права. По мнению автора, в истории России было три, сменявших друг друга волны бюрократизации и дебюрократизации государства.

Во многих странах государство и право представляет собой продукт **компромисса между различными классами**. Поскольку управленческие элиты являются обязательным атрибутом любого государственно-организованного сообщества, то компромисс между ними и иными классами встречается очень часто. Типичным является положение, когда одна группа общества соединяет в себе два классовых признака. В одних странах лица, занимая управленческие должности в органах власти, приобретают права полной или ограниченной частной собственности на средства производства. В других наоборот, должности в аппарате управления общественными делами получают те, кто имеет частную собственность. В зависимости от того, какие интересы защищаются в большей степени, выделяются государственно-правовые системы с первостепенной защитой интересов бюрократии (бюрократически-рабовладельческие, бюрократически-феодальные, бюрократически-буржуазные) и системы с первостепенной защитой интересов иных классов. Например, типичным бюрократически-феодальным было российское государство и право после реформ Петра I. Чтобы занять высокое социальное положение, необходимо было иметь высокую должность. Карьера строилась на основе заслуг перед императором. Поместья, т.е. феодальные атрибуты, приходили вместе с должностью. Такое же положение существовало в древних Шумерах [27]. Манифест Екатерины II о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству сделал службу для помещика не обязательной. Более того, возможность занять высшую должность, связывалась с принадлежностью к феодальному сословию. Государство и право в большей степени начинает выражать интересы феодалов-землевладельцев и перерастает из бюрократически-феодального в феодально-бюрократическое. Для того чтобы сделать окончательный вывод такого рода, следует проанализировать всю политику государства, характер права и его реализацию.

Выделение чистых типов государства и права, соединения которых образуют реальные государства и правовые системы, позволяет по иному **взглянуть на политическую историю** человечества. Она уже не представляется однонаправленным движением от рабовладения к капитализму или социализму. В ней все гораздо сложнее. Попытка коммунистических движений XX века отказаться от правления элит частных собственников не первая в истории и не является итогом ее развития. Это уже не раз было в Древние века. Например, реформа императора Ван Мана в Древнем Китае [28].

Выделение бюрократического типа государства и права позволяет **отграничить его от идеального социалистического** государства и права, где власть должна принадлежать не управленческим элитам, а какому-то большинству. Аппарат управления — только инструмент этого большинства, так же, как он является инструментом собственников капитала в буржуазном обществе.

Выяснение основных интересов, которые охраняет идеальное бюрократическое государство и право, дает понимание **сути политики** реальных государств, имеющих признаки этого типа. Здесь ключ к познанию истории российского и советского государства и права, особенности современных реформ в России, перспектив их развития.

Знание особенностей бюрократического типа государства и права дает понимание эволюции так называемых развивающихся стран.

#### Литература:

1. Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 608.
2. Теория государства и права. Под. Ред. С.С. Алексеева. М., 1985. С. 72-74.
3. Философский словарь. М., 1975. С. 472.
4. Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 1. М., 1998 С. 114.
5. Зверев А.Ф. К пониманию бюрократии в буржуазной социологии. — Советское государство и право, 1985, № 7. С.115. Латышев И.А. Японская бюрократия. М., 1968. С.5, 36.
6. Самый худший внутренний враг. М., 1987; Хасбулатов Р.И. "Бюрократия тоже наш враг..." М., 1989.
7. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 31, 36.
8. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 140.
9. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 53-60.
10. Хасбулатов Р.И. Бюрократическое государство. М.: Мегapolis. 1991.
11. Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М., 1981. С. 185.



12. Smith B.C. Bureaucracy and Political Power. Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martin's press, 1988. P. 95-96.
13. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 90, 95.
14. Анисимов Е.В. Петр I: Рождение империи // Вопросы истории. 1989. № 7. С. С. 5-9.
15. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 417.
16. Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 494-495.
17. Козырин А.Н. Лидер революции в государственно-политическом механизме Ливии // Государство и право. 1992. № 9. с. 91; Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты; Ли Г.Ч. Инквизиция. СПб. ООО «Издательство Полигон», 1999.
18. Соловьев С.М. Сочинение в 18 книгах. Книга III. М., 1989. С. 506-542.
19. Мельгунов С.П. Красный террор в России. М., 1990)
20. Бакунин А.В. История советского тоталитаризма. Кн. 1. Генезис. Екатеринбург. 1996. С. 60.
21. Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 398.
22. Денисов С.А. Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники // Проблемы юридической техники. Сборник статей. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510.
23. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.
24. Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 383.
25. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 40-41.
26. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 60-75.
27. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 40-41.
28. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996 С. 35.

#### **Автореферат**

В работе предлагается по-новому взглянуть на типизацию государства и права мира. Оценка исторических государственно-правовых систем производится с помощью выделенных научных моделей государств разного типа. В основу классификации ложится не социально-экономическая база, а интересы отдельных классов (социальных групп), которые в первую очередь реализуются определенными моделями государственно-правовых систем. Данная методика позволяет выделить модель бюрократического типа государства и права, с помощью которой реализуются экономические, политические и идеологические интересы управленческих групп общества, не являющихся частными собственниками каких-то общественных благ и относительно обособленных от иных групп. В силу бесконтрольности и безответственности перед обществом, эти управленческие группы способны использовать государственно-правовую систему для реализации собственных интересов. Бюрократическое государство и право как мировое явление не исследовалось в отечественной и зарубежной литературе.

Автор выделяет существенные классовые свойства бюрократического типа государства и права, которые проявляются в его функциях, форме и механизме действия. Рассмотрены общепользные и вредные для общества свойства государства и права такого типа. Отдельно выделены причины появления таких государств в истории человечества и проявления данной модели государства и права в отдельных странах.

Выделение бюрократического государства и права позволяет по-новому взглянуть на исторический процесс, понять характер и направление развития отечественного государства.

Изложенные идеи использовались и продолжают использоваться в процессе преподавания курсов теории и истории государства и права в Тюменском государственном университете.

Отдельные вопросы, изложенные в статье опробированы на конференциях разного уровня.

С.А. Денисов

### Тема 3. Функции государства

1. Денисов С.А. Влияние бюрократического характера государства на его регулируемую деятельность в сфере экономики // Российская юриспруденция на рубеже XX-XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых. Материалы межрегионального научного семинара молодых ученых, Барнаул, 27-29 марта 1997 года. Барнаул. 1997. С. 38-40.

С. 38.

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

с. 39.

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

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

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

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

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

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

с. 40.

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

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

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

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

2. Денисов С.А. Правовая политика государства в социальной сфере как средство удержания власти обособленными управленческими группами // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Серия Право. Выпуск (1) 3. Государство и право: итоги XX века. Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 2001. С. 74-80.

С. 74

Всякая привилегированная группа заинтересована в сохранении своего особого положения в обществе. Не является исключением слой управленцев, составляющий государственный аппарат, всегда в какой-то степени обособленный от общества. Управленцы стремятся сохранить свои властные полномочия, с которыми связан их социальный статус и материальное положение. В отличие от других групп общества, они имеют возможность использовать для реализации своих групповых интересов государственный механизм и нормы позитивного права. Удерживать власть можно с помощью насилия и ненасильственными методами. В данной работе будут рассмотрены государственно-правовые меры, применяемые обособленными управленческими группами в социальной сфере с целью завоевания и поддержания своей власти в обществе.

1. Государство поддерживает зависимое от него положение населения. «Мудрому государю, — пишет Н. Макиавелли, — надлежит принять меры к тому, чтобы граждане всегда и при любых обстоятельствах имели потребность в государе и в государстве, — только тогда он сможет положиться на их верность»<sup>31</sup>. Осуществление этой идеи обособленными управленческими группами производится следующим путем. Государство поддерживает неимущее положение всего населения страны, путем изъятия у него большей части произведенного продукта, а затем, выступает в роли «благотетеля», «одаривающего» это население социальными правами за счет отнятых у него же благ.

Этот прием широко применялся Древневосточными деспотиями. Изъятие произведенного обществом продукта производилось через налоги и разного рода повинности. Государство поддерживало сельскую общину с ее круговой порукой при выплатах налога, недопустимостью продажи земли и постоянным переделыванием земельных паев. В этих условиях никто не мог разбогатеть. При этом государство обладало несметными богатствами и могло позволить себе оказывать помощь бедным крестьянам зерном для посева, скотом для обработки земли. Оно брало на себя организацию коллективных ирригационных работ, содержание профессиональной армии, с помощью которой подавляло выступления отдельных недовольных групп населения и расширяло свою власть на соседние территории. Большинство населения рассматривало государство, его чиновников, а особенно главу государства как своих защитников и поддерживало политику уравнительности.

Схожую политику проводило Советское государство. Конституция СССР 1977 года не предусматривает право частной собственности. Все средства производства

С. 75

огосударвляются (ст. 10). Гражданам позволяется иметь только «предметы обихода, личного потребления, удобства и подсобного домашнего хозяйства, жилой дом и трудовые сбережения» (ст. 13). Таким образом, все население страны превращается в неимущих наемных работников, а государство становится колоссально богатым и единственным работодателем, от которого зависит вся жизнь людей. Почти единственным источником существования для большей части населения, особенно городского, является заработная плата.

Усилению контроля управленцев за работниками способствовали так называемые фонды общественного потребления. Выделение ресурсов из этих фондов не связывалось напрямую с показателем количества и качества труда работника. Они использовались для поощрения тех людей, кто активно поддерживал существующий строй и был лично приближен к управленческому слою.

Квартиру, путевку для отдыха в специальные пансионаты, место для своего ребенка в яслях и детском саду, даже многие потребительские товары, рабочий мог получить только из рук руководства предприятия или профсоюзного функционера. Через названные фонды распределялось в 1985 году около 1/3 потребляемых материальных благ и услуг<sup>32</sup>. Администрация предприятий выделяла работникам жилье, которое носило статус ведомственного. В случае увольнения работника с предприятия за нарушение трудовой дисциплины или по собственному желанию он одновременно выселялся из жилища без предоставления иной жилой площади<sup>33</sup>.

В 30-е годы в СССР практиковалась вербовка крестьян для работы на промышленных предприятиях города<sup>34</sup>. На Украине около 30 % всех промышленных рабочих были набраны на этой основе<sup>35</sup>. Увольнение с предприятия влекло высылку работника обратно в деревню, уровень жизни в которой был ниже чем в городе.

Чтобы подчеркнуть патерналистическую заботу государства о людях, в юридической литературе советского периода подчеркивалось, что финансирование системы социального обеспечения производится за

<sup>31</sup> Макиавелли Н. Государь. М.: Планета. 1990. С. 32.

<sup>32</sup> Материалы XXVII съезда КПСС. М.: Издательство политической литературы. 1986. С. 45.

<sup>33</sup> Совместное постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 года // Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 38.

<sup>34</sup> Постановление СНК СССР 1933 года «О порядке отходничества из колхозов» // СЗ СССР. 1933. ; 42. Ст. 286.

<sup>35</sup> Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 37.

счет государственных и колхозно-кооперативных средств без вычетов из заработка трудящихся<sup>36</sup>. В частности, фонды социального страхования формировались из взносов предприятий, учреждений, организаций<sup>37</sup>.

2. Социальное обеспечение населения, которое берет на себя государство, производится в обмен на отказ общества от своих политических прав и свобод, отказ от права на власть. Между управленческими группами и населением как бы заключается неписанный договор, согласно которому большинство членов общества

с. 76

соглашается не выступать против управленческих групп, полностью отдает себя в их руки в обмен на постоянный рост уровня жизни в стране. Психология людей такова, что они готовы, ради удовлетворения своих первейших жизненных потребностей экономического характера, терпеть над собой власть тоталитарного государства.

Значительную часть граждан СССР вполне устраивали такие отношения. Несколько фактов забастовок и демонстраций рабочих, зафиксированных в 60-70 года советского периода, были связаны не с недовольством системой, а с требованием увеличить размеры содержания. До сих пор, большая часть рабочих и крестьян России испытывает ностальгию по старому тоталитарному государству и голосует за его восстановление, так как самостоятельно бороться за свои права они не умеют.

3. Поддержка населения управленческих групп приобретает за счет постепенного наращивания уровня жизни общества. В условиях полного государственного контроля за распределением и обменом общественного продукта, не трудно обеспечить медленный но постоянный рост благосостояния людей. Принцип непрерывности улучшения условий жизни граждан был закреплен в ч. 1 ст. 39 Конституции СССР 1977 года. Управленческая элита подчеркивала свои заслуги перед обществом в Преамбуле к Конституции СССР 1977 года. Там отмечается, что в СССР построено развитое социалистическое общество, «в котором постоянно растет благосостояние народа». Под бурное одобрение народа, государство постоянно увеличивало размер заработной платы, заботясь, однако, о том, чтобы она не опережала рост производительности труда и не приводила к ликвидации зависимости работника от работодателя. Чтобы рост благосостояния не превышал запланированные темпы, пресекается конкуренция предприятий по перетягиванию работников. Коллективные договоры на предприятиях заключаются формально, на основе директив из центральных органов<sup>38</sup>.

Макиавелли писал: «Обиды нужно наносить разом: чем меньше их распробуют, тем меньше от них вреда; благоденствия же полезно оказывать мало-помалу, чтобы их распробовали как можно лучше»<sup>39</sup>.

4. Государство, с помощью политики перераспределения материальных благ препятствует возникновению альтернативных элит, способных конкурировать за власть с обособленными управленческими группами. При этом оно заручается поддержкой большинства неимущих членов общества, выступающих под лозунгами социальной справедливости и ограничения (уничтожения) эксплуатации за уравнильное распределение общественных продуктов.

Законник царя Хаммурапи<sup>40</sup> содержит несколько статей, закрепляющих государственную защиту крестьян от имущих слоев общества, препятствующих накоплению богатств в их руках. Ст. 117 запрещала рабство за долги на срок свыше трех лет. Ст. 47 закрепляла за работником право, в случае неурожая, отказаться от оплаты аренды земли, и пользоваться этой землей еще год для того, чтобы возратить образовавшийся долг. Ст. 48 гласит, что взявший в долг зерно и, в силу стихийного бедствия, не вернувший его имеет право на отсрочку возврата долга на

С. 77

один год. Государство Древнего Вавилона устанавливало предельные проценты по договорам займа.

Еще более непримиримую борьбу против возникновения имущих групп в обществе вело советское государство. Ст. 4 Конституции СССР 1936 года закрепляет ликвидацию частной собственности и рыночной системы обмена продуктами. Партийные предписания, являвшиеся нормами высшей юридической силы в СССР, требовали бороться с ростками предпринимательства, которые обозначались как получение нетрудовых доходов<sup>41</sup>.

5. Население сохраняет спокойствие и поддерживает управленческие группы, если постоянно занято производительным трудом, дающим источник для существования.

Древневосточные государства, поддерживая сельскую общину, не допускали обезземеливания крестьян. Производился захват новых территорий для расселения подданных. В период промышленного развития недовольство правящими группами связывается с безработицей. Управленческая элита в СССР

<sup>36</sup> Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М.: Юридическая литература. 1987. С. 12, 14, 17, 18, 22.

<sup>37</sup> Постановление СМ СССР от 23 января 1980 года № 54 «О тарифах взносов на государственное социальное страхование по профессиональным союзам» // СП СССР. 1980. № 4. Ст. 29; 1986. № 31. Ст. 164.

<sup>38</sup> Крыжановская А.А. Россия на пути к социальному партнерству // Государство и право. 1997. № 12. С. 44.

<sup>39</sup> Макиавелли Н. Государь. М.: Планета. 1990. С. 29.

<sup>40</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 13-14, 18.

<sup>41</sup> Материалы XXVII съезда КПСС. М.: Издательство политической литературы. 1986. С. 46-47.

обеспечивала себе поддержку населения, так как сумела решить этот вопрос. Ст. 40 Конституции СССР 1977 года давало право всем гражданам «на получение гарантированной работы»<sup>42</sup>.

6. Для удержания власти в течении длительного периода обособленные управленческие группы должны брать на себя решение социально-экономических проблем, встающих перед обществом.

Развитие СССР по пути индустриализации потребовало увеличение числа работников в общественном секторе производства. Рост производительности труда связывался со специализацией и квалификацией работников. Для решения этих проблем необходимо было освободить рабочих от бытового самообслуживания. В этих целях действовали нормы, требующие организовать сеть детских учреждений, службу быта и общественное питание (ч. 1 ст. 24; ч. 3 ст. 53 Конституции СССР 1977 года), расширить сеть домов-интернатов для инвалидов и престарелых<sup>43</sup>, сеть специальных домов ребенка, детских домов для детей и подростков, имеющих недостатки в физическом и умственном развитии<sup>44</sup>. При этом государство подчеркивало свою патерналистическую роль. Ст. 42 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении гласила: «Основные расходы по содержанию детей в детских дошкольных и некоторых других учебно-воспитательных учреждениях производятся за счет государственного бюджета, а также средств, выделяемых на эти цели государственными предприятиями, учреждениями, организациями, иными кооперативными, профсоюзными и другими общественными организациями»<sup>45</sup>.

Ведение войн с соседями, необходимость постоянного роста рабочих рук в хозяйстве, организованном на экстенсивной основе, уничтожение части населения в ходе очищения общества от инакомыслящих требует от управленческих групп принятия дополнительных мер по воспроизведению численности населения. Во

С. 78

имя этих целей в религиозных нормах и светских законах закреплялось право на многоженство, право иметь наложниц (ст. 144, 145, 146, 148, 170 Законов Хаммурапи<sup>46</sup>), право изгнать жену, которая не рождает детей, рождает только мертвых или только девочек. Для преодоления демографического кризиса в СССР в 30-е годы были запрещены под страхом уголовной ответственности аборты<sup>47</sup>. Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 года ввело усложненный порядок расторжения браков. Существенно повышалась оплата регистрации разводов<sup>48</sup>. В законах принимаются меры по защите семьи. Эти меры могут быть связаны с правом наследования или с возложением на государство ряда обязанностей по предоставлению льгот для женщин. Например, ст. 35 Конституции СССР 1977 года обязывает государство предоставлять женщинам условия, позволяющие сочетать труд с материнством, обеспечивать материальную и моральную поддержку материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям. Трудовое законодательство устанавливало запрет труда женщин на тяжелых работах. Ч. 3 ст. 53 Конституции СССР обязывала государство выплачивать пособия по случаю рождения ребенка, предоставлять пособия и льготы многодетным семьям, выплачивать другие виды пособий семьям. Советский вариант более приемлем для управленцев, так как семья не самовоспроизводится, а существует только благодаря государственным мерам. Это поддерживает дух патернализма.

Каждая страна, налаживающая индустриальное производство — пишет Э. Тоффлер, — столкнулась с необходимостью **формирования нового человека**, способного работать на фабрике. «Если бы удалось приспособить к нуждам индустриальной системы молодых людей, — продолжает далее Э Тоффлер, — то это сильно облегчило бы в дальнейшем проблемы дисциплины на производстве». И далее: «Работа на производстве ... требовала рабочих, которые безоговорочно выполняли бы указания, исходящие от начальства». Подвергнуть «механической обработке одно за другим поколения молодых людей, готовя из них податливую унифицированную рабочую силу, в которой нуждалась электромеханическая технология и поточные линии на производстве» должна была школа<sup>49</sup>. Поэтому в СССР, как и в других индустриальных странах, образование на протяжении нескольких лет стало даже не правом, а обязанностью. Законы СССР закрепили сначала обязательное неполное среднее образование, а затем обязательное среднее образование. Исключения из школ допускалось в самых крайних случаях. Ст. 53 Конституции СССР 1977 года, обязывает государство создавать и развивать широкую сеть детских учреждений. Ст. 25 этой Конституции закрепляет единую систему народного образования. С помощью этих учреждений, работавших под строгим контролем партийно-государственного аппарата, управленцы пытались решить задачу формирования нового человека, легко поддающегося управлению. Еще в середине XIX века министр просвещения царского правительства Уваров отмечал, что просвещение может иметь как революционные последствия, так и воспитание человека, преданного идеям самодержавия<sup>50</sup>.

<sup>42</sup> Конституция СССР. М., 1988.

<sup>43</sup> Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М.: Юридическая литература. 1987. С. 10-11.

<sup>44</sup> Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении в ред. от 27 ноября 1985 года.

<sup>45</sup> Ведомости ВС СССР. 1969. № 52. Ст. 466.

<sup>46</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 21, 23.

<sup>47</sup> СЗ СССР. 1936. № 4. Ст. 309.

<sup>48</sup> Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 54.

<sup>49</sup> Тоффлер Э. Третья волна. М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ». 1999. С. 65-66.

<sup>50</sup> История политических учений. Вып. 2. М.: Юристь. 1996. С. 287-288.

7. Проекты законов и законодательство, касающееся социальных вопросов, наиболее часто используется управленческими группами в идеологических целях для привлечения населения на свою сторону. Нормы этих законов не рассчитаны на действительную и полную реализацию, носят декларативный характер.

Например, управленческие группы России 90-х годов XX века старались на деле отказаться от выполнения государством патерналистических функций, но в идеологических целях вынуждены были оставить в Конституции РФ 1993 года статью, провозглашавшую Россию социальным государством (ст. 7), «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Политика обещаний в социальной области играет решающую роль для захвата и удержания власти обособленными управленческими группами в условиях конкуренции их между собой. Действуя в соответствии с общими законами политической борьбы, управленцы сначала дают несбыточные обещания, а затем подыскивают благовидные оправдания того, почему обещания не были выполнены. Тот, кто не освоил эти законы — проигрывает.

Например, руководство большевистской партии сумело захватить и удержать власть в России не в последнюю очередь благодаря политике обещаний в социальной сфере, которая осуществлялась через программу партии и декреты Советской власти. Крестьянам обещали отдать в пользование землю на основе принципа уравнительности (Декрет II Всероссийского Съезда Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов «О земле» от 26 октября 1917 года), рабочим обещали улучшить условия труда (КЗоТ, принятый в декабре 1918 года<sup>51</sup>) и освободить от эксплуатации (ст. 3 Конституции РСФСР 1918 года)<sup>52</sup>. Временное правительство России не захотело участвовать в конкурсе обещаний и потеряло власть.

8. Слабые управленческие группы вынуждены искать поддержку у наиболее активных слоев общества.

К. Маркс пишет, что Луи Бонапарт сделал ставку на подкуп армейских чинов. Это позволило ему в дальнейшем произвести военный переворот и овладеть всей полнотой властью во Франции<sup>53</sup>. В России 90-х годов XX века наиболее активным избирательным слоем являлись пенсионеры. Поэтому для сохранения власти правящими группами России важное значение перед выборами президента в 2000 году имели указы Президента РФ, направленные на рост пенсий пенсионеров<sup>54</sup> и ликвидация задолженности по их выплатам. Вместе с тем управленческие группы России этого периода в значительной степени зависимы от поддержки их со стороны предпринимателей. Поэтому, не смотря на опасность возникновения социального недовольства со стороны большинства населения, правительство лоббирует меры по ограничению прав работников и расширению прав работодателей в трудовых отношениях. Для уменьшения налогового бремени на предпринимателей

правительство вынуждено проводит правовую политику по сокращению бюджетных расходов в социальной сфере.

9. Сгладить противоречие между обособленными управленческими группами общества и большинством населения удается за счет перекладывания самого тяжелого общественного труда на лишенное прав меньшинство.

Например, в Древней Индии большинство населения, занятого производством материальных благ, относилось к варне вайшья. Самый тяжелый и презираемый труд возлагался на меньшинство, составляющее самую бесправную варну шудра<sup>55</sup>. В советском государстве подобные функции выполняли лица, лишенные свободы. Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 27 июня 1929 года<sup>56</sup> было принято решение об использовании заключенных для освоения (колонизации) отдаленных необжитых местностей, на крупных стройках, для строительства дорог, каналов, на лесных разработках в добыче полезных ископаемых. Приказ Народного Комиссара Внутренних Дел СССР «О замене вольнонаемной рабочей силы, занятой на автодорожном строительстве, заключенными» от 10 января 1936 года гласил: В целях максимального удешевления стоимости строительства и капитального ремонта автогужевых дорог начальникам УНКВД на объектах автодорожного строительства организовать колонии. По мере поступления рабочей силы из числа заключенных немедленно освободить занятую на строительстве и капитальном ремонте вольнонаемную рабочую силу<sup>57</sup>. На 1 января 1938 года в колониях находилось 1 851 570 заключенных. На разработках леса, на стройках, в шахтах, в сельском хозяйстве использовался так же труд спецпоселенцев. Силами этих групп людей

<sup>51</sup> СУ РСФСР. 1918. № 87-88. Ст. 905. История государства и права СССР. Часть 2. М.: Издательство Московского ун-та. 1986. С. 96-97.

<sup>52</sup> СУ РСФСР. 1918 год. № 51. Ст. 582.

<sup>53</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 170.

<sup>54</sup> Указ Президента РФ «О компенсационной выплате малообеспеченным категориям пенсионеров» // Российская газета. 1999. 26 октября; Указ Президента РФ «О повышении размера компенсационных выплат малообеспеченным категориям пенсионеров» // СЗ РФ 2000. № 4. Ст. 372. Указ Президента РФ «О единовременной выплате в связи с праздником 55-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 года» // Российская газета. 1999. 29 февраля.

<sup>55</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 140,159.

<sup>56</sup> Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 208-209.

<sup>57</sup> Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 219.

были построены Беломоро-Балтийский канал, канал Москва-Волга, освоены нефтяные промыслы Ухты и Печоры. Они работали по добыче угля в шахтах Воркуты, на золотых приисках Колымы и Магадана. За счет «дешевого» принудительного труда заключенных, — пишет Курицын В.М., — большевистское руководство страны стремилось построить наиболее трудоемкие и дорогостоящие объекты, решить проблему ускоренной индустриализации»<sup>58</sup>.

10. Социальные программы, требующие бюджетного или внебюджетного финансирования, выражают интересы той части управленцев, которые связаны с расходованием средств на эти программы. Реализация программ обеспечивает рост штата управления, увеличивает социальную значимость тех лиц, которые распоряжаются средствами, позволяет присвоить часть средств самим управленцам (законным и незаконным путем) и приближенным к ним лицам (государственные заказы, подряды и т.д.). Расширение государственного влияния в экономике, рост государственного бюджета, а значит, роли в обществе государственного аппарата, как правило, оправдывается необходимостью решения социальных вопросов и реализацией социальных программ.

11. Интересы обособленных управленческих групп противоречивы. Корыстолюбие, необходимость содержания огромного аппарата, осуществляющего идеологическое воздействие на население, аппарата обеспечивающего контроль за поведением людей, стремление расширить свои властные полномочия на все большую территорию земли мешают управленческим группам уделять необходимое внимание

с. 81

социальным вопросам. Ошибки в правовом регулировании социальной сферы могут быть вызваны не верными оценками характера действительности (управляемого объекта), неудачным союзом с какими-то группами населения. Все это способно привести к потере власти управленческими группами.

Например, отказ от более полного регулирования социально-экономической сферы в период первой мировой войны в направлении ограничения сверхприбылей собственников средств производства и облегчения тяжелого положения рабочего класса и крестьянства в России, привел к свержению сначала самодержавия, а затем сторонников буржуазного развития общества.

В конце 80-х годы XX века в СССР партийно-государственный аппарат перестал уделять достаточно внимания снабжению населения товарами потребления, в результате чего строй, основанный на всевластии управленцев, рухнул под напором той их части, которая переориентировалась на частную собственность. Алчность управленческих групп, пришедших к власти в России в 90-е годы, привела к массовому нарушению социально-экономических прав, закрепленных в законодательстве, что делало правление этих групп очень неустойчивым.

Проводимая обособленными управленческими группами государственно-правовая политика в социальной сфере, может устраивать и другие группы населения. Этот вопрос требует особого рассмотрения.

---

<sup>58</sup> Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 35-37.

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

С. 110

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

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

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

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

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

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

С. 111.

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

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

Разделение властей мешает осуществлению власти бюрократии. При реализации этого принципа между группами управленцев искусственно поддерживается состояние конфликта. Одни контролируют и сдерживают власть других. Постоянное противостояние ветвей власти взаимно ослабляет их перед лицом гражданского общества, делает зависимыми от него. Понимая это, управленческие группы, не потерявшие надежду на восстановление своего бывшего господства, стараются устранить разделение властей. Группы, входящие в президентско-правительственные структуры, принимают все меры к ограничению власти представительных органов. Крайне левое крыло депутатского корпуса строит планы захвата президентского кресла, призывает устранить должность Президента или ограничить его



полномочия исполнением формальных функций, требует подчинить Правительство Государственной Думе.

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

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

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

С. 112.

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

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

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

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

3. Денисов С.А. Интересы обособленных управленческих групп и судебная система современной России // Дни наук УрГИ. Гуманитарное знание и образование на рубеже тысячелетий. Материалы научной конференции (Екатеринбург, 15-17 мая 2000 г.) Екатеринбург. 2000. С. 113-114.

С. 113.

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

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

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

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

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

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

4) Иногда Президент присваивает себе полномочия суда.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) Высокая нагрузка на одного судью, отсутствие достаточного вспомогательного аппарата и неудобные условия для работы делают судью первым противником предоставления каждому человеку права на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ). С це-  
с. 114

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Сноски:

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

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

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

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

УДК 340.132.8

АННОТАЦИЯ. В работе исследуются некоторые факторы, ослабляющие правоохранительную деятельность государственных органов.

The author investigates some reasons of weak activities of government bodies for defence of legality.

С. 182

В данной работе правоохранительная деятельность рассматривается в широком смысле как реализация задач по обеспечению правопорядка и законности государственными органами. Она не сводится к деятельности одних только правоохранительных органов. Как отмечается в литературе, указанные задачи выполняют все государственные органы, в той или иной степени (1).

Решая задачи формирования правового государства, необходимо хорошо представлять себе факторы, способные мешать органам государства эффективно осуществлять деятельность по охране правопорядка. Это могут быть естественно возникающие трудности на пути защиты права или искусственно созданные препятствия, блокирующие действия государственных органов.

Всякие **революционные преобразования** означают отказ от прежней системы норм. Это происходит открыто, в форме прямой отмены действия отдельных законов или скрытно, путем снижения активности правоохранительной деятельности. Люди и организации, стоящие на страже закона, как правило, преданы тем ценностям, идеалам, которые закрепляются в охраняемых законах. Поэтому смена власти сопровождается отказом от существовавших ранее органов охраны порядка, увольнением с государственной службы людей, работавших в этих органах, а то и преследование их. Временное правительство после февральской революции 1917 года в России упразднило Департамент полиции Министерства внутренних дел, Отдельный корпус жандармов, охранные отделения. Особое присутствие правительствующего сената (2). Октябрьская революция 1917 года в России полностью уничтожила старую полицию и суды. В ходе реформ в России 90-х годов XX века были устранены органы народного и партийного контроля, которые несли на себе основной груз по надзору за государственным аппаратом и обеспечивали определенный уровень дисциплины государственных служащих. В декабре 1993 года был ликвидирован следственный аппарат в органах безопасности. Через некоторое время он был восстановлен с новым составом сотрудников (3). Конечно, разрушение системы правоохранительных органов неизбежно приводит к росту правонарушений.

Революции — это всегда передел собственности. Идущие к власти группы заинтересованы в низком уровне правоохраны в такие периоды. Это позволяет им более ускоренно произвести передел общественных благ. Например, в начальный период реформ в России, в министерствах, были ликвидированы контрольные органы, способные осуществлять проверки и ревизии на государственных предприятиях (4). Международные наблюдатели отмечают, что властные элиты посткоммунистических стран извлекли колоссальную выгоду из отсутствия надлежащего надзора за законностью, благодаря этому присвоив себе значительную долю общественного достояния (5).

Создание в ходе реформ государственного аппарата новой системы правоохраны требует времени. На подготовку высококвалифицированных специалистов уходят годы. Часто не ясна концепция строительства новой системы органов государства. Возникает ситуация, когда одни органы лишаются контрольных функций, а другие оказываются не готовы их исполнять. В частности, во многих посткоммунистических странах прокурорские органы были ослаблены, а суды не смогли взять на себя их функции по надзору за законностью и защите прав человека. Произошло общее ослабление контрольных функций государства (6).

Всякая **перестройка внутри одного органа** государства, или изменение механизма государства, отвлекает сотрудников органов от исполнения ими основных задач, создает нервную обстановку ожидания возможного увольнения. Так называемые «перетряхивания» аппарата позволяют руководителям подразделений избавиться от принципиальных сотрудников, не участвующих в связях «круговой поруки», распределить должности между людьми, которые им лично преданы (членами своей команды) и готовы выполнить любое, даже незаконное распоряжение. При этом увольняются с работы люди с высокой квалификацией, непримиримо относящиеся ко всяким нарушениям закона, кто бы их не совершал.

Обычным является стремление различных властных субъектов подчинить себе правоохранительные органы и ликвидировать всякий контроль за своей деятельностью. Контрольно-надзорные органы не образуют самостоятельной ветви власти, а

с. 183

создаются при каких-либо иных органах, которые оказываются вне общественного контроля. По Конституции Украины 1996 года прокуратура Украины попала под контроль законодателей. Генеральный прокурор ответственен перед Верховной Радой и может быть отправлен депутатами в отставку (7). В других странах контроль над прокуратурой захватывают исполнительные органы. Так в Польше функции генерального прокурора перешли министру юстиции. Прокуратура превратилась в орудие исполнительной власти. При этом, ссылки делались на зарубежный опыт (США и другие страны) (8), игнорируя факты того, что в странах Запада высока активность граждан в защите своих прав через суд, развиты контрольные функции парламента, в США существует институт независимого прокурора (9). В специальных исследованиях отмечается, что прокуратура Румынии по Конституции 1991 года полностью попала под палу исполнительной власти, хотя формально, относится к судебной ветви власти (10).

Активные старания по ослаблению прокуратуры в России приняли представители судебной власти. Ежегодно прокуратура добивается отмены большого количества судебных решений на основании их незаконности или необоснованности. Стремление судей к полной безответственности порождает идеи превращения прокуратуры в орган обвинения, работающий при суде и под контролем суда. В начале 90-х годов появились предложения лишить прокуратуру права опротестования приговоров и решений суда, права приостанавливать судебные постановления (11). В проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ»

предлагалось лишить прокуратуру права на рассмотрение жалоб в порядке надзора и опротестования вступивших в силу решений (12).

Органы исполнительной власти стараются ослабить контроль над ними со стороны законодательной и судебной власти. Например, в России пока успешно удается отражать инициативы ряда депутатов Государственной Думы направленные на правовое закрепление создания при палатах Федерального Собрания специальных следственных комиссии, расследующих правонарушения высших должностных лиц. Закон о Счетной палате РФ лишает ее права непосредственного расследования фактов нарушения закона и права обращения в суд. Она вынуждена ограничиваться передачей собранных ею материалов в прокуратуру, которая зависит от Президента и его Правительства.

Подчинение государственного контроля интересам отдельных групп достигается путем **политизации** контрольно-надзорных органов. Сегодня в России формально провозглашен принцип деполитизации суда, прокуратуры и иных государственных органов. Но фактически этот лозунг не реализуется. Контрольно-надзорные органы не самостоятельны. Они формируются органами, которые не могут не отражать каких-то политических пристрастий: Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ. Как раньше, так и сегодня подбор кадров является основой для подчинения правоохранительных органов интересам отдельных политических групп. Отсюда избирательность в обеспечении законности, деление людей на «своих» и «чужих». Все внимание направляется на поиск правонарушений, совершаемых «чужими». «Своим» предоставляется режим полной вседозволенности.

Правовое обеспечение самостоятельности органов правоохраны не приводит к ликвидации их **финансовой и хозяйственной зависимости** от различных властных структур или даже частных лиц. Высшие органы власти России в прошедшее десятилетие систематически нарушали ст. 124 Конституции РФ 1993 года и не обеспечивали достаточное финансирование судов из федерального бюджета. В 1995 году потребности судов были удовлетворены федеральным бюджетом только на 8 % (13). Остальные расходы, естественно в обмен на какие-то услуги, оплатили местные власти или частные спонсоры. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» 1995 года переложил заботу о предоставлении жилья прокурорам и следователям (п. 6 ст. 44), об

с. 184

установке телефонов, обеспечении служебными помещениями (п. 2 ст. 52 закона) на органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Фактически, предоставление прокуратуре всех этих благ ставится в зависимость от личных отношений прокурора и главы администрации региона (14). Дело доходит до того, что генеральный прокурор получает квартиру по распоряжению руководителя Управления делами Президента РФ, в отношении которого стоит вопрос о привлечении к уголовной ответственности (15). В таких условиях контрольно-надзорным органам трудно подчиняться только закону. Приходится подчиняться конкретным властным субъектам.

Государственные органы, попавшие под контроль обособленных управленческих групп, начинают в первую очередь работать в интересах этих групп: собирают компрометирующий материал на их политических противников, осуществляют избирательное привлечение к юридической ответственности. Выполнение общественно значимых задач отодвигается на второй план. Есть примеры, когда контрольные функции под давлением заинтересованных лиц вообще не исполнялись. Так В. Савицкий указывает, что Президиум Верховного Совета СССР, на который, в соответствии с Конституцией СССР возлагалась функция конституционного надзора, фактически ее не выполнял, поскольку зависел от высшего партийного руководства КПСС (16). Последнее рассматривало Конституцию как идеологический документ, имеющий чисто пропагандистское значение. Провозглашенные в ней принципы были заведомо декларативными и не подлежали реализации.

Ослабление правоохранительных органов возникает при наделении их **противоречивыми функциями**. Так, на прокуратуры ряда стран возложены обязанности, с одной стороны, защищать интересы государства, а с другой стороны обеспечивать права и свободы человека. Они попадают в положение «слуги двух господ». В случае конфликта интересов государства и личности они не могут быть объективны, им приходится выбирать — на чью сторону встать, а чьи интересы проигнорировать. Ущемленными, чаще всего, оказываются интересы личности. Например, в печати отмечается, что прокуратура, осуществляя надзор за проведением досудебного расследования или осуществляя расследование самостоятельно, не реагирует на обращения подозреваемых и обвиняемых о нарушении их прав, применение к ним незаконных способов ведения дознания и следствия. Раскрытие преступления считается главной задачей, ради которой можно пойти на незаконное ущемление прав человека.

Понижает качество работы подразделений правоохранительных органов и их сотрудников **неглубокая специализация** в работе. Если на Западе принято разделение судов на административные, финансовые (налоговые), торговые, патентные, по трудовым спорам, по делам несовершеннолетних, то суды общей юрисдикции в России универсальны. Судья вынужден поддерживать свои знания по широкому спектру вопросов, а в результате они оказываются не глубокими. Отсюда низкий профессионализм кадров. Генеральный прокурор СССР Н. Трубин отмечал, что наделение прокуратуры широким набором функций только ослабляет ее, порождает делитантство и показную активность (17).

Успешная работа контрольно-надзорных органов, построенных на основе принципа **централизации** (18), во многом зависит от руководства этих органов. Назначение руководителем такого органа некомпетентного человека приводит к развалу работы всей управляемой им системы. Например, по

свидетельству историков, вручение руководства петербургской полицией Б.Х. Миниху, который, по собственному признанию был не сведущ в делах внутреннего управления империей, приводит к тому, что полиция в этот период переживает упадок (19).

Орган, назначающий руководителя централизованного контрольно-надзорного аппарата не только сам становится бесконтрольным, но и обеспечивает фактический иммунитет для всех тех, кто находится под его покровительством. Так, назначе-

с. 185

ние и освобождение от должности генерального прокурора РФ Советом Федерации, по представлению Президента РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ 1993 года), позволяет региональным элитам, из которых состоит верхняя палата, и Президенту вывести из под надзора прокуратуры опекаемых ими лиц. Список «неприкасаемых» увеличивается в силу того, что назначение прокуроров субъектов Федерации происходит по согласованию с руководством этих субъектов (ч. 3 ст. 129 Конституции РФ). Прокурор попадает в зависимость не только от главы региона, но и от депутатов законодательного собрания региона. Отмечается, что генеральный прокурор, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты, а если не соблюдает этого правила, то с ним случается то, что произошло с Ю. Скуратовым (20). Ст. 129 Конституции РФ 1993 года «повергла независимость прокурорского надзора», «ставит прокурорский надзор в зависимое от власти положение», «умалняет роль прокуратуры в системе органов государственной власти» — считают прокурорские работники (21).

Ряд проблем контрольно-надзорных органов связан с установленными для них **показателями отчетности**. Обязывание правоохранительных органов не просто надзирать за исполнением законов и выявлять факты правонарушений, но и отвечать за состояние законности, создает у их сотрудников мотивацию скрывать истинные масштабы правонарушений, чтобы доказать успешность своей деятельности по обеспечению законности. Общеизвестно стремление органов милиции укрывать совершенные преступления от учета. Прокуратура, работа которой также оценивается по показателю снижения преступности, не принимает достаточных мер для борьбы с укрытием преступлений от учета, обозначает только видимость работы в этом направлении.

Безусловно, ослабление правоохранительных органов происходит при недостаточном их **финансовом и материально-техническом обеспечении**. От размеров финансирования зависит штатная численность органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, текучесть кадров, их квалификация. На недостаток штатной численности сегодня жалуются судебные органы, органы милиции, Счетная палата РФ. Если размер выплачиваемого работникам вознаграждения не соответствует требуемым от них трудозатратам, то неизбежно возникает текучесть кадров и низкая их квалификация. Без достаточного финансирования невозможно исполнять ряд функций по контролю и надзору: невозможно выезжать на место для проверки работы подконтрольных подразделений, проводить сложные экспертизы.

Невысокая **техническая оснащенность** аппаратов осуществляющих ревизии, дознание, следствие не позволяют раскрывать особо сложные преступления, связанные, например, с хищениями государственного имущества и финансовых средств должностными лицами.

На пути эффективного осуществления контроля и надзора могут стоять правовые препятствия. Нормы права **не всегда четко определяют квалифицирующие** признаки правонарушения. В результате, ряд антиобщественных деяний оказываются не подпадающими под понятие правонарушения. Например, хищения государственных средств в крупных масштабах часто скрывается под предлогом предоставления налоговых льгот, бюджетного кредитования, государственного заказа.

Иногда закон **не устанавливает юридической ответственности** за правонарушения или эта ответственность не эффективна и не пугает правонарушителей. Должностных лиц разного ранга спасает от ответственности предоставленный нормами закона иммунитет.

Затрудняет осуществление расследования и привлечения к юридической ответственности усложненный **процессуальный порядок** осуществления этих действий.

Ослабление защиты прав и свобод малоимущих граждан в государствах, ранее входивших в состав СССР, происходит в результате **ограничения функций прокуратуры**. Сужены возможности осуществления общего надзора в России. По Конституции

с. 186

Украины 1996 года прокуратура совсем лишается функции общего надзора. В СССР, прокуроры фактически выполняли функции уполномоченных по правам человека на безвозмездной для жалобщиков основе. Сегодня гражданам предлагается нанимать адвоката и с его помощью отстаивать свои права в суде. Поскольку этот процесс очень длителен и требует немалых затрат, то значительное количество конституционных и иных прав человека и гражданина в стране остаются не защищенными, декларативными (22). К тому же результату приводит расширение в законе перечня дел частного обвинения. Исследователи отмечают, что стремление лишить прокуратуру функций общего надзора фактически направлено на выведение исполнительной власти из под прокурорского надзора, обеспечивающего, в отличие от суда, оперативную реакцию на беззаконие (23).

Данная работа носит общетеоретический аналитический характер и нацелена на выявление основных субъектов среди властных групп, создающих препятствия эффективной работе государственных органов по обеспечению правопорядка в стране и выделение направлений, приемов, методов и средств нейтрализации

правоохранительной деятельности. Выработка мер, направленных на устранение этих препятствий, требует особых глубоких проработок.

Успехи построения правового государства в России, в значительной степени, будут зависеть от устранения перечисленных выше препятствий на пути укрепления законности и правопорядка в стране.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М.: Зерцало, ТЕИС. 1996. С. 7.
2. История государства и права СССР. Ч. 1. Под ред. О.И. Чистякова, И.Д. Мартысевича. М.: Из-во Московского ун-та, 1985. С. 267.
3. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность, 1996. № 9. С. 4.
4. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 8.
5. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 48.
6. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 49.
7. Руденко Н.В. Прокуратура Украины в свете реализации положений новой Конституции Украины // Государство и право. 1997. № 6. С. 96.
8. Чешейко-Сохацки З. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Польша // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 63.
9. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.
10. Маковой М. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Румыния // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 67.
11. Заключение по проекту Закона «О прокуратуре РСФСР» // Советская юстиция. 1991. № 18. С. 22.
12. О проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 7.
13. Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.
14. Селезнев М. Еще раз о независимости прокуроров // Законность. 1996. № 12. С. 30.
15. Ямшанов Б. Следы ведут в Швейцарию, а обратно не возвращаются // Российская газета. 2000. 25 марта. С. 3.
16. А был ли «высший надзор» действительно высшим? // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 28.
17. Трубин Н. Прокуратура должна заниматься своим делом // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 8.
18. На основе такого принципа строится работа прокуратуры в России. См. ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.
19. Сизиков М.И. Полиция Российской империи в середине XVIII века // Государство и право. 1993. № 11. С. 121.
20. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 50.
21. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность. 1996. № 9. С. 3.
22. Ярков В. Доступно ли гражданам наше правосудие? // Российская юстиция. 1999. № 2. С. 25.
23. Конференция о судебной власти и прокуратуре: итоги и размышления // Государство и право. 1994. № 1. С. 140-141.

5. Денисов С.А. Контрольная ветвь государственной власти // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования. Материалы Республиканской научной конференции. Изд-во Алтайского университета. Барнаул. 2001. С. 90-92.

с. 90

Развитие на практике идеи разделения властей в последние годы ведет к выделению наряду с тремя традиционными ветвями государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) — контрольной ветви власти. На эту тенденцию уже обратили внимание отечественные правоведы (Чиркин В.Е.). Все более актуальной становится потребность наряду с контрольными органами, состоящими при каких-то ветвях власти формировать органы, которые составляют самостоятельную ветвь государственной власти, независимую от других и равную им.

Возникновение контрольной ветви власти обуславливается следующими **причинами**:

1) В мире нарастает движение от простого провозглашения народовластия к реальному воплощению его в жизнь. Народ, делегировавший часть своих властных функций законодателям, правительству и судьям имеет право осуществлять контроль за тем, как они эти полномочия используют. Указанная задача только отчасти реализуется через взаимоконтроль властей (контроль законодателей за правительством, судебный контроль). Законодательная власть всегда политизирована и не может дать объективной оценки работы правительства. Если большинство парламентариев и члены правительства принадлежат к одной

с. 91

партии, то недостатки в работе правительства не выявляются. Если правительство создается не парламентским большинством, то контролеры обращают внимание только на негативные стороны его деятельности. Законодателям не всегда выгодно распространение информации о том, как работают принятые ими законы.

Судебная власть пассивна. Она не может встать на защиту закона по собственной инициативе. Нужен орган, который бы провел глубокое расследование фактов нарушения закона или неэффективной деятельности органа государства и выступил в суде в качестве истца или обвинителя.

2) Обществу необходим государственный орган, который занимался бы только контролем за деятельностью всех иных государственных органов и не отвечал за качество законов или эффективность их исполнения. Совмещение функций ведет к искажению и утайке информации о работе государственного механизма от народа. Кроме того, специализация работников на выполнении одной операции способствует росту их профессионализма.

3) Общество заинтересовано в получении полной и достоверной информации о работе высших государственных органов: президента, правительства, парламента, судов. С них должен быть сброшен «покров тайности». Это затруднит коррупционную деятельность, которая может проникать в самые высшие эшелоны власти.

При организации и деятельности органов контрольной власти необходимо особое внимание обратить на реализацию следующих **принципов**:

1) Независимость и самостоятельность органов контроля, обеспеченная по аналогии с судебными органами. Контролер подобен внешнему аудитору. Он независим ни от проверяемого, ни от руководителя контрольного органа, ни от третьих лиц.

2) Руководство контрольных органов должно формироваться без участия действующих политиков и государственной бюрократии, подобно тому, как формируется ревизионная комиссия в акционерных обществах. Последняя выбирается на собрании акционеров. Лица, входящие в совет директоров и иные органы управления не имеют право участвовать в голосовании.



3) Деполитизация контрольных органов.

4) Ограниченность деятельности органов функциями контроля, понимаемого в узком значении этого слова (надзор, мониторинг). Ограничения прав и свобод граждан, производимые при расследовании каких-либо дел, вынесение решений по итогам проверки должно производиться иными органами государства.

С. 92.

5) Ответственность контрольных органов за полноту и достоверность информации, полученной в результате проверок.

6) Достаточность сил и средств для выполнения функций контроля. Наличие материально-технических, финансовых, организационных, правовых гарантий выполнения поставленных обществом задач.

**Формы осуществления** контрольной функции могут быть следующими:

1) Организация плановых и внеплановых проверок работы государственных органов, организаций на предмет эффективности их деятельности и соответствия ее закону.

2) Проверка жалоб на работу государственных органов.

3) Расследование фактов правонарушений, в том числе уголовных преступлений, связанных с осуществлением должностных полномочий.

4) Выявление причин и условий не эффективной деятельности государственных органов и нарушения ими законов. Разработка приемов и методов осуществления всестороннего контроля за государственным аппаратом.

Органы независимого контроля должны действовать не вместо, а наряду с взаимным контролем ветвей власти, общественным контролем, самоконтролем внутри ветвей власти (вневедомственным и внутриведомственным), международным контролем.

Инициатива по созданию независимого контроля может исходить только от самого общества. Политикам у власти и бюрократии не выгодно появление органов, способных осуществлять контроль за ними.

Идея независимого контроля воплощается в жизнь при создании ревизионных комиссий в акционерных обществах, в институте внешнего аудита, уполномоченного по правам человека, независимого прокурора по расследованию правонарушений высших должностных лиц в США.

## Тема 4. Механизм и форма государства

С.А. Денисов

### 1. Механизм нейтрализации норм, закрепляющих федеративное устройство государства

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

Статья написана для конференции в Барнауле. Сентябрь 2004.

Ослабление управленческих элит центра с одновременным усилением управленцев в регионах в начале 90-х годов XX века в России привело к закреплению в нормах Конституции РФ 1993 года федеративного государственного устройства. За несколько последних лет расстановка сил в стране резко изменилась. Управленческие элиты центра и стоящие за ними группы собственников значительно увеличили свои властные возможности и действующие нормы Конституции стали мешать осуществлению их интересов, целей и задач. В связи с этим постепенно управленческие элиты центра создают механизм нейтрализации норм Конституции 1993 года, закрепляющих федеративное государственное устройство. Этот механизм складывается из нескольких блоков.

1. **Экономический блок** механизма нейтрализации норм права. Управленческие элиты центра воспользовались колоссальной дифференциацией в экономическом развитии субъектов Российской Федерации и стремлением руководства экономически слабых регионов, составляющих большинство среди субъектов Федерации, перераспределить в свою пользу производимый общественный продукт экономически развитых регионов, которые составляют меньшинство среди субъектов Федерации (не более 15)<sup>59</sup>. Это перераспределение осуществляется, естественно, через властные структуры центра. Проходящие через центр финансовые потоки увеличивают власть управленческих групп центра. Они начинают господствовать как над теми региональными элитами, которые по их воле получают помощь, так и над теми, кто по их воле лишается той или иной доли общественного продукта, производимого на их территории. При распределении финансовой помощи по регионам, управленцы центра, естественно, лоббировали интересы опекаемого ими крупного капитала. Последний теснил в регионах местный капитал и устранял экономическую основу власти региональных элит. Таким образом, федеративное устройство страны лишалось своей финансовой опоры. Отношения между центром и регионами все больше стали походить на отношения, складывающихся в Римской империи, где роль метрополии играл город Рим, а все остальные провинции являлись колониями. Перед провинциалами выстраивались преграды в получении гражданства города Рима.

Усиление в регионах позиций капитала, приходящего из столицы, будет и дальше способствовать перекачке прибылей из регионов в центр. Регионы будут оставаться бедными и не способными защищать свои права, предоставленные Конституцией.

Подрыв финансовой основы самостоятельности регионов осуществляется путем уменьшения прямого поступления налогов в региональный бюджет<sup>60</sup> и наполнение его за счет трансфертов из центра. «Субъекты Федерации, нуждающиеся в федеральных субсидиях, - пишет Р. Саква, - независимо от их политической ориентации, стремятся установить хорошие отношения с Кремлем, чтобы продолжалось поступление финансовых средств»<sup>61</sup>. Политика выравнивания бюджетной обеспеченности регионов через перераспределение доходов, осуществляемое из центра, стимулирует сохранение иждивенческих настроений среди региональных элит, погашает их стремление к самостоятельному эффективному ведению хозяйства и обеспечивает зависимость от центра.

В условиях, когда благосостояние населения региона зависит от финансирования его из центра, населению региона выгодно поддержать на выборах человека, пользующегося поддержкой управленческих элит центра и способного выпросить что-то в столице для своего региона.

2. **Идеологический блок** механизма нейтрализации норм права. Нейтрализации действия норм, закрепляющих федеративные отношения, способствует традиционное сознание большинства россиян. В глубине души у них сохраняется вера в «доброе московского царя» и «плохих воевод» на местах, которые обижают население. Далекого от них главу государства они никогда не видели и составляют представление о нем только по тому, что сообщают средства массовой информации. Региональные элиты находятся рядом и скрыть их злоупотребления властью труднее, чем еще большие злоупотребления этой властью в далеком центре. Поэтому, чем дальше от столицы, тем вера в «доброе царя» крепче. Управленческим элитам центра удалось поставить под свой контроль большую часть информационного поля страны. Пользуясь этим, они создают культ главы государства и критикуют региональные управленческие элиты, вскрывают факты злоупотребления ими имеющейся властью. Региональные управленцы играют роль «козлов отпущения». В результате, население регионов с радостью выражает доверие кандидатам на пост главы региона, которых поддержал глава государства. К тому же такие ставленники центра опираются на мощную финансовую базу, получаемую от капитала, базирующегося в метрополии. Выборы превращаются в прогнозируемое назначение представителей центра в регион. Большинство населения с радостью приняло весть о том, что глава государства намерен сам назначать глав регионов.

Подрыв авторитета региональных элит в глазах населения, как известно, обеспечивается передачей в регионы с федерального уровня полномочий, не обеспеченных финансами.

Итогом прошедшего десятилетия стало то, что большинство населения убедилось в своей неспособности использовать демократические институты для реализации собственных интересов. Поэтому оно легко отказывается от

<sup>59</sup> Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

<sup>60</sup> Петров О. Регионы хотят статус-кво // Российская газета. 2003. 1 апреля. С. 5.

<sup>61</sup> Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 102.

прямых выборов глав регионов и готово передать решение своей судьбы главе государства. Здесь работают те же законы, что и во Франции в середине XIX века, обеспечившие приход к власти Луи Бонапарта.

За сохранение федеративных отношений, в большей степени выступают руководители регионов-доноров. Центральные элиты противопоставляют им представления об уравнилельной справедливости, распространенные в бедных регионах, традиционные для общинного сознания россиян: «Если мы бедные и зависимые от начальства в Москве, то пусть будут бедными и зависимыми все другие». Эксплуатируя идею уравнилельного распределения доходов между регионами, центральные элиты претендуют на концентрацию в федеральном бюджете 85 % всех налоговых поступлений<sup>62</sup>.

Федерации создаются на основе идеи договора, доминирующей в сознании народа частнособственнических социальных систем. Социальная система России относится к административному типу, где господствует дух иерархии, подчинения ниже стоящих выше стоящим. Это способствует выстраиванию отношений между центром и регионами, характерных для империй.

**3. Политический блок** механизма нейтрализации норм права. Подрыв финансовой и идеологической основы самостоятельности регионов позволяет выйти на первый план принципу, сформулированному вождем мирового пролетариата: «кадры (а не нормы Конституции) решают все». Управленческие элиты центра выстраивают иерархическую пирамиду власти в стране на основе принципа субординации. Во главе регионов ставят людей, подконтрольных центру<sup>63</sup>. На место политиков, возглавлявших регионы, заработавших авторитет у населения своей публичной деятельностью, ставятся номенклатурные чиновники, которые обязаны своим возвышением только поддержке центральных управленческих элит. Очень часто это бывшие военные, которые привыкли к беспрекословному подчинению выше стоящему начальнику.

Послушные центру главы регионов формируют послушные им региональные парламенты. Таким образом, руководство регионов, так же как в советский период, имеет закрепленные в Конституции и законах права, но не использует их.

Управляемость глав регионов из центра помогает обеспечивать прокуратура. Используя накопившийся за многие годы компромат, она в профилактических целях возбуждает уголовные дела против отдельных руководителей, показывая всем окружающим, что может быть с теми, кто пытается быть независимым от центра.

Как известно, важнейшим инструментом подавления самостоятельности региональных элит стал аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Постепенно из контролеров полномочные представители стали превращаться в фактических руководителей федеральных округов, принимающих не официальные, но фактически обязательные для исполнения руководством регионов решения в сфере законодательства и исполнения законов. Главы регионов все больше несут ответственность не перед избравшим их населением, а перед руководителями федеральных округов<sup>64</sup>. Не официальные полномочия представителей Президента РФ в федеральных округах дают им большие преимущества. Их деятельность остается вне общественного контроля. За последствия реализации их решений отвечают региональные органы, которые вынуждены придавать этим решениям форму собственных властных предписаний. Аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах является школой для подготовки верных центру управленческих элит, которых можно использовать для руководства регионами из центра.

Открыто не контрольной, а административной властью наделен полномочный представитель Президента РФ в южном федеральном округе<sup>65</sup>.

Подчинение центральной элите региональных парламентов должно быть обеспечено введением пропорциональной системы выборов. Объединяющее чиновничество всей страны партеобразное формирование "Единая Россия" с помощью административного ресурса проникло во все уголки страны. Демократические партии имеют в основном столичный характер и во многих регионах не представлены. Таким образом консолидированному аппарату управления, построенному на принципах централизма, не трудно будет подчинить себе региональные представительные органы и превратить их в подобие Советов.

Не смотря на прямой запрет вводить парламентскую форму правления в регионах, закрепленный в постановлении Конституционного Суда РФ, управленческие элиты центра решили восстановить систему управления регионами, используемую в СССР, где манипулируемые Советы и партийные конференции выбирали (а фактически, только утверждали) назначенных из центра руководителей партийных организаций и глав исполнительных органов.

Переход от федеративных отношений к управлению страной из единого центра поддерживается теми главами регионов, которые исчерпали лимит доверия населения, и не надеются на повторные перевыборы.

Формирование централизованного партеобразного объединения чиновников позволило полностью поставить под контроль управленческих элит центра Государственную Думу и устранить влияние в ней региональных управленцев. Переход к пропорциональной системе выборов позволит избежать попаданию в Государственную Думу депутатов одномандатников, которые, как правило, опираются на поддержку региональных элит и выражают их интересы. Список кандидатов в депутаты Государственной Думы от партии управленцев, составленный в центре, естественно будет соответствовать интересам управленцев центра. Совет Федерации, который по закону должен выражать интересы субъектов Федерации, оказался нейтрализован в последнее время. Региональные элиты, лоббируя свои интересы, посчитали нужным направить в него людей, представляющих центр, но обещающих что-то делать в интересах регионов. Практика деятельности Совета Федерации показывает, что он довольно послушен центру и слабо встает на защиту интересов регионов.

**5. Правовые средства** нейтрализации норм Конституции. Неопределенность многих положений Конституции РФ позволяет, в зависимости от реальной расстановки сил то усиливать региональные элиты, то сводить их права к простой

<sup>62</sup> Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

<sup>63</sup> Ханнанов Р.А. О некоторых критериях эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между Россией и ее субъектами // Российский юридический журнал. 1999. № 4. С. 16.

<sup>64</sup> Котикова Н. Конституционный парадокс // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 2000. № 2. С. 110-111

<sup>65</sup> По вертикали // Российская газета. 2004. № 200. С. 2.

имитации самостоятельности. Характер государственного устройства России невозможно понять анализируя только нормы официального писаного позитивного права. Юридический позитивизм дает ложную картину правовой жизни. Для анализа реальности необходим учет не писанных норм права, обеспеченных силой государства. Эти нормы имеют форму традиций, административных прецедентов, политических доктрин. С помощью законов, подзаконных актов и не писанных норм провозглашенное в Конституции федеративное устройство, так же как и в период существования СССР, может быть полностью устранено на деле. Если в 90-е годы XX века реально действующие нормы, прямо противоречащие Конституции принимались в пользу расширения прав регионов (заключение двусторонних соглашений по разграничению полномочий между Федерацией и субъектами Федерации)<sup>66</sup>, то сегодня подобная практика работает уже на усилившуюся управленческую элиту центра.

Практика царской России, а затем СССР препятствовала появлению в стране традиций автономного развития регионов. Как уже отмечалось, для населения страны более понятны и привычны нормы, типичные для империй, когда все общественные дела решаются в столице главой государства и его окружением. Люди не хотят самостоятельно решать свои проблемы в регионе.

Управленческие элиты центра усилили свою власть, взяв под контроль Федеральное Собрание страны. Это позволяет им изменить в своих интересах Конституцию и принимать законы, обеспечивающие выхолащивание духа федерализма.

Концентрация власти в руках главы государства привела к возвышению, не соответствующему Конституции норм, создаваемых главой государства. Эти нормы оформляются не только в Указах Президента. В стране вновь, как в советский период, появилась такая форма права как политическая доктрина, высказанная главой государства в его частных разговорах или публичных выступлениях. Позитивистская школа, конечно, не желает видеть этого. Но при анализе реального права видно, что нормативные требования, исходящие от главы государства, оказываются выше по своей силе норм Конституции.

Взятые все вместе элементы механизма нейтрализации норм Конституции РФ превращают эти нормы в мертвые. Россия, так же как в свое время СССР имитирует наличие федерализма, превращаясь все больше в организованную на принципах унитаризма империю. Процесс этого движения конечно не завершен. Как далеко он пойдет – покажет время. Выявленная тенденция развития государственного устройства России очень опасна. В XX веке все созданные ранее империи рухнули.

---

<sup>66</sup> Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России // Российский юридический журнал. 1998. № 4. С. 19.

## 10. Имитация конституционного строя

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

Статья в журнал «Конституционное и муниципальное право». 2004 год

В данной статье под конституционным строем понимается система отношений в обществе, для которых характерно ограничение власти управленческих групп, составляющих государственный аппарат гражданским обществом с помощью норм права, составляющих конституцию страны. Естественно, установление в стране конституционного строя не может выражать интересы групп управленцев, которые привыкли к неограниченной власти и безответственности перед обществом. Обладая достаточной силой, эти группы само упоминание о конституции воспринимают как преступление, как посягательство на основы государственного строя, обеспечивающего их самовластие. Они подавляют стремление к установлению конституционного строя не только в своей стране, но и за рубежом. Примером является внутренняя и внешняя политика управленческих элит России в XIX веке.

По мере установления конституционного строя в самых развитых странах мира, открыто подавлять стремление народов к установлению конституционных отношений стало невозможно. Управленческие группы отказались от метода прямого отрицания конституционного строя и приняли тактику имитации его принятия. В связи с этим возникает такое явление как мнимый или номинальный конституционализм, который противопоставляется подлинному<sup>67</sup>.

1. Управленческие элиты ряда стран не ждут, когда народ устранил их от власти и примет свою конституцию. Они предпочитают сами даровать населению нормативный акт, который называют конституцией. Очень часто, эти откровенно ограниченные акты не ограничивают, а закрепляют власть управленцев, составляющих государственный аппарат. В данном случае можно говорить о принятии ложной конституции. В качестве такого примера историки называют Конституцию Франции 1799 года, юридически оформившую военную диктатуру Наполеона<sup>68</sup>. Сегодня большинство исследователей соглашаются с тем, что всем советским конституциям «был присущ в значительной мере фиктивный характер»<sup>69</sup>.

Другим вариантом является принятие управленческими элитами под давлением общества компромиссных нормативных документов, содержащих определенные ограничения их власти. В этом случае, в целях блокирования реализации ограничительных норм, вводится в действие механизм нейтрализации этих норм. Этот механизм включает в себя объективные и субъективные компоненты. Объективным может быть наличие массы населения, нуждающейся в опеке со стороны государственного аппарата и готового добровольно передать свои суверенные права, закрепленные в конституции, главе государства, превращающегося в диктатора. К. Маркс доказывал, что восстановление империи при Луи Бонапарте произошло по воле массы парцельного крестьянства, которое не в состоянии было защищать свои интересы через парламент, демократическим путем<sup>70</sup>. Р. Давид отмечает, что конституционализм в Японии носит только внешний вид, поскольку японцы, как восточный народ, «не любят вмешиваться в общественные дела и предпочитают, чтобы ими управляли сильные мира сего»<sup>71</sup>.

Субъективным элементом может быть пропагандистская политика управленческих групп, направленная на распространение идей, оправдывающих отказ от реализации конституционных норм. Объективные и субъективные факторы, конечно, переплетаются между собой и учитываются управленческими элитами при разработке нормативного документа, называемого конституцией.

Легче всего осуществлять имитацию конституционного строя в странах с так называемой восточной цивилизацией, где, как пишет Л.С. Васильев, люди «привыкли к иерархии и неравенству, к веками сложившимся стереотипам бытия, к давлению верхов, к всемогуществу власти»<sup>72</sup>. Применение современного права, - пишет Р. Давид о Японии, - наталкивается на равнодушные японцев к «идеям свободы и человеческого достоинства»<sup>73</sup>.

Всесторонний подход к правовому регулированию в сфере осуществления государственной власти позволяет выявить элементы механизма нейтрализации конституционных норм экономического, социального, политического идеологического и правового характера. Управленческие группы, входящие в государственный аппарат объективно усиливаются и выходят из-под контроля общества с увеличением объема материальных и финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства, с ростом государственного вмешательства в экономику страны<sup>74</sup>. Чтобы сделать конституцию не работающей управленческие группы поддерживают политическую активность тех групп населения, которые не могут существовать самостоятельно без опеки со стороны государства, не стремятся к свободе и, получив статус граждан, предпочитают оставаться подданными. Эти группы голосуют на выборах за авторитарных лидеров, обещающих, с помощью государственного аппарата предоставить населению различные блага. Получив право суверена, эти группы общества тут же отказываются от него, путем делегирования всех своих полномочий одному вождю. В странах с развитой демократией по традиции в избирательных кампаниях наоборот участвует в основном образованная и обеспеченная часть электората, для которого свобода и демократия являются высшими ценностями<sup>75</sup>.

Управленческие группы государства могут взять под свой контроль политическую жизнь страны с помощью

<sup>67</sup> Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.-Новосибирск: ООО Изд-во ЮКЭА, 2001. С. 16.

<sup>68</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62.

<sup>69</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 1995. С. 62.

<sup>70</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.

<sup>71</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

<sup>72</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

<sup>73</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

<sup>74</sup> Smith B.C. Bureacracy and Political Power. N.Y. 1988. P. 25-27.

<sup>75</sup> Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «Квадрат», 1993. С.

созданных ими партией образных объединений, представители которых занимают большинство мест в парламенте и превращают его в послушный придаток бюрократической системы состоящей из исполнительных органов, на вершине которых стоит глава государства. Нейтрализация действия конституционных норм помогает пропагандистская машина, работающая под контролем государства. Она оправдывает политику управленческих групп, доказывая конституционность их деятельности или целесообразность нарушения норм конституции. Какие-то нарушения конституции могут просто скрываться.

Для юристов наибольший интерес представляют юридические инструменты нейтрализации норм конституции, входящие в правовую систему страны. Нормы конституции, как правило, имеют очень общий характер и могут искажаться при их толковании и конкретизации в законах и подзаконных актах. Чтобы этого не заметили, нейтрализуется деятельность органов конституционного контроля и судебной защиты конституционных прав. Для этого ликвидируется независимость данных органов от исполнительной власти. Пренебрегать нормами конституции позволяет отсутствие практики их прямого применения. Сами конституционные нормы формулируются не ясно и их реальное содержание определяется путем толкования управленцами-правоприменителями. В частности, чтобы не мешать творить произвол властным субъектам нормы, обращенные к ним, не содержат ясной информации о том, обязывают они или дают право на совершение действия (бездействия), которое можно не использовать. Пределы полномочий властных субъектов описываются не ясно<sup>76</sup>. Внутри конституции закладываются противоречия между нормами права. Наиболее общие нормы, создающие конституционные основы строя, не подкрепляются действием более конкретных норм. Конституционные права граждан не подкрепляются обязанностями должностных лиц и государственных органов. Юридическая ответственность за не исполнение конституционных обязанностей должностными лицами и органами государства отсутствует или затрудняются возможности ее реализации. Таким образом, обязанности властных субъектов перед обществом и человеком, которые нарочито выставляются на показ, оказываются пустыми декларациями не исполняемыми на деле.

Закрытость деятельности государственного аппарата позволяет в условиях глубокой тайности грубо нарушать нормы писаной конституции. Совершаемая антиконституционная деятельность имеет латентный характер.

В странах, имитирующих конституционный строй всегда наряду с писанным официальным и декларативным конституционным правом существует система неписаных норм государственной жизни обеспеченных реальной силой государственных органов. Они проявляются в форме обычаев, прецедентов и политических доктрин, высказанных главой государства при проведении различных политических мероприятий. Различие между официально провозглашаемыми и реально действующими нормами может быть колоссальным. Анализируя государственно-правовые традиции действующие в современной России К.В. Арановский отмечает: «... едва ли можно утверждать, что Россия уже обзавелась конституционным правом»<sup>77</sup>.

Действие всего механизма нейтрализации норм превращает конституцию в юридическую фикцию, которая должна создавать ложное представление о функционировании власти, как это было в СССР<sup>78</sup>.

2. Управленческие группы государства не могут творить произвол и удерживать власть в условиях демократического политического режима. Поэтому, прежде всего, они направляют свои усилия на превращение демократии в фикцию, в ритуал, за которым не стоит реальной власти народа. Как уже отмечалось выше, для этого, прежде всего, необходимо сделать так, чтобы большинство населения страны не стало народом, способным осуществлять свой суверенитет<sup>79</sup>. Управленцы поддерживают отношения, при которых население уподобляется ребенку, не способному и не желающему самостоятельно решать свою судьбу. Из истории известно, что демократия рождается только там, где появляется широкий слой предпринимателей. Учитывая это, управленческие группы страны с помощью административных барьеров и высокой налоговой нагрузки мешают развитию предпринимательства или сохраняют возможность занятия им только для ограниченной группы людей, опекаемых управленцами разного уровня. Контроль над основными каналами распространения информации позволяет государственным управленцам поддерживать среди массы населения идеологию этатизма, патернализма и вождизма. Экономически не свободное население не способно создать собственные демократические объединения. Оно объединяется сверху в различного рода партии вождистского типа, которые, получив власть, устанавливают не демократический, а авторитарный режим. Как уже отмечалось, государственные управленцы формируют огосударствленные партии, профсоюзы, молодежные, женские, религиозные организации и направляют с их помощью активность населения в нужное им русло. Манипулируя массой населения как куклами марионетками, управленцы создают видимость демократии в стране («управляемую сверху демократию»). Левые авторитарные движения и огосударствленные общественные объединения создают видимость политического плюрализма в стране, участия масс в управлении государственными делами, в том числе, посредством выборов в органы власти. Авторитарные режимы XIX-XX века часто прибегали к таким псевдодемократическим акциям, как контролируемые сверху плебесциты<sup>80</sup>. Единство вождя и народа иллюстрируется через массовые манифестации, проводимые в специально установленные для этого государственные праздники. Для имитации наличия в стране свободы слова в подконтрольных государству средствах массовой информации осуществляется дозированная критика управленческих элит. Часть СМИ может передаваться в руки дружественных управленческим элитам предпринимателей. Таким образом, вместо гражданского общества создается его муляж. Люди только называются гражданами, а фактически остаются подданными.

В этих условиях ход выборов в органы власти управляется теми, кого выбирают и результаты их прогнозируемы. «Административный ресурс» является главным фактором, определяющим итоги выборов<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Мартышин О.В. Конституция РФ 1993 года как памятник эпохи // Государство и право. 2004. № 4. С. 14.

<sup>77</sup> Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 388.

<sup>78</sup> Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 201.

<sup>79</sup> Еще Цицерон замечал, что народ – это не любое соединение людей. - Нерсесянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. Для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 90.

<sup>80</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62.

<sup>81</sup> Куртов А. Демократия выборов в Казахстане: авторитарная эволюция // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 8.

Суды, зависимые от исполнительной власти, не замечают отступлений от демократических правил. Более того, они используются как орудие против оппозиции. Широко применяется избирательное привлечение к юридической ответственности, когда представителей оппозиции наказывают за то, что дозволено делать государственным управленцам и лицам, находящимся под их охраной<sup>82</sup>. Подчинение судей исполнительной власти превращает конституционные права граждан в условно существующие. Ими можно воспользоваться только при условии отсутствия возражения со стороны государственного аппарата.

Советское государство было грубым имитатором конституционализма. Оно слишком откровенно подавляло демократические свободы. Сохранению власти управленческих групп государства не мешает наличие слабой оппозиции, имеющей свои органы печати, охватывающие меньшинство населения. В этом случае уже ни кто не сможет сказать, что в стране нет демократии и свободы.

Контроль государства за предпринимателями позволяет не допускать расширения финансовой базы оппозиционного движения<sup>83</sup>. Этому способствует политика прозрачности финансирования политических партий. Мелкие партии не страшны на выборах в представительные органы власти. Они легко отсеиваются с помощью установленного проходного барьера, растаскивают голоса оппозиционно настроенных людей, которые затем делятся между партиями победителями (при пропорциональной системе выборов).

3. Имитацией ограничения власти управленческих элит является создание видимости республиканской формы правления в стране. Подобного рода имитации имеют древнюю историю. Наиболее известным примером является период принципата в Древнем Риме<sup>84</sup>.

Имитировать наличие республики легко в условиях не демократического политического режима. Реальная власть в стране сосредотачивается в руках главы государства, который опирается на аппарат управленцев и реализует, в первую очередь, их групповые интересы. Последние, как отмечал еще К. Маркс, выдаются за интересы государства и всей страны<sup>85</sup>. Как говорилось в документах наполеоновской Франции «управление республикой вверяется императору»<sup>86</sup>. Авторитет главы государства искусственно поднимается подконтрольными средствами массовой информации, иногда церковью. Все достижения страны связываются с деятельностью главы государства. Все проблемы страны объявляются объективными или возникающими по вине подчиненных. Конституция и законы могут закреплять механизм государства, позволяющий концентрировать принятие всех важнейших решений главой государства, а ответственность за их результаты сваливать, например, на правительство или региональные власти. Чтобы обеспечить видимость незаменимости вождя государственные управленцы создают политическую систему не позволяющую появляться альтернативным политическим лидерам. Все роли политиков в государственном механизме розданы послушным вождю чиновникам, которые, в соответствии с нормами дворцового этикета, не смеют затмевать величие вождя.

Работающий на главу государства пропагандистский аппарат всячески принижает значение парламента в механизме государства, проводит мысль о его ненужности или второстепенности. Его обвиняют в пустословии, растратах народных денег. На примере не достойного поведения отдельных депутатов доказывают аморальность всего представительского корпуса. Юридически не грамотному населению, для которого свойственен правовой нигилизм, не нужен законодательный орган. Оно возлагает свои надежды не на законы, а на произвол «доброе царя».

При имитации республики выборы на ключевые должности в высших органах власти страны становятся прикрытием назначений, которые осуществляет глава государства. Он сам определяет своего преемника и проводит его через процедуру плебисцита. Вождистски настроенное население выбирает в парламент «верных слуг вождя», входящих в партеобразное объединение, которое создается чиновниками для его поддержки. Вся программа таких партеобразных объединений сводится к готовности помогать вождю вести страну к «счастливому будущему». Настоящее в таких странах, как правило, остается всегда безрадостным. И это тоже имеет важное значение для устранения на деле конституционного строя, так как вождь нужен обычно тогда, когда стране надо мобилизоваться для большого рывка из неудовлетворительного настоящего в светлое будущее. При успешном развитии страны люди верят в свои силы и не доверяются вождям.

Технологии имитации свободных выборов хорошо освоены во всех авторитарных государствах Азии и Африки. Они дают сбои только при существенной поддержке оппозиции со стороны демократических стран Запада (в качестве недавнего примера может служить свержение режима С. Милошевича в Югославии и отстранение от власти Э.А. Шеварнадзе в Грузии).

Наполнение представительного органа страны чиновниками, входящими в партеобразное объединение при главе государства, с помощью управляемой избирательной кампании, позволяет превращать законодательный орган в совещательный или законорегистрационный при главе государства. Принятие закона, разработанного президентскими структурами или правительством превращается в формальность или срежесированный спектакль. Парламент и правительство могут играть роль консерваторов и принимать не демократические положения. Глава государства, в этом случае, играет роль борца за демократию и вносит свои поправки в интересах народа.

Если парламент остается относительно самостоятельным, то ему не предоставляют реальных инструментов контроля над правительством, например, не предусмотрено создание комиссий по расследованию<sup>87</sup>, а если они создаются, то не имеют достаточно прав для получения необходимых сведений<sup>88</sup>.

<sup>82</sup> Чернега Ю. Брянский облсуд снял губернатора с выборов // Коммерсантъ. 2004. № 224. С. 1.

<sup>83</sup> Глейзнер Д. Выборы в Государственную Думу в 1999 году в Татарстане: заметки наблюдателя // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 14.

<sup>84</sup> История Древнего мира. Древний Рим. Минск, Харвест, 1998. С. 180-183.

<sup>85</sup> Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов-на-Дону. 1985. С. 30.

<sup>86</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 63.

<sup>87</sup> Проект ФЗ «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции РФ» // Электронная энциклопедия. «Государственная Дума: 1995-1999». Справочная правовая система ГАРАНТ.

<sup>88</sup> Арель Д. «Кучмагейт» и конец украинского «геополитического блефа» // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 27.

Для создания видимости альтернативных выборов в органы власти глава государства через своих подручных может создавать два и более партеобразных объединения, которые борются между собой за право быть ближе к главе государства<sup>89</sup>.

При имитации конституционного строя в стране необходимо декларировать независимость судей. В странах, где власть бюрократии традиционна, подобные декларации не воспринимаются серьезно самими судьями. Они привыкли чувствовать себя членами единой корпорации управленцев страны. Если возникает конфликт между государством в лице его чиновников и гражданином, то они интуитивно становятся на сторону чиновника. К этому добавляются скрытые формы зависимости суда от представителей иных ветвей власти (хозяйственной, личной). Управленческие элиты, как в центре, так и в регионах делают все возможное для того, чтобы сформировать корпус судей из числа этатистски настроенных лиц. Они так же принимают меры к тому, чтобы руководство судебных органов состояло из людей, с которыми можно договариваться.

Таким образом, провозглашенное разделение властей на деле становится фикцией, перерастает в распределение функций внутри единого механизма государственной власти, подчиненного главе государства. Суверенитет народа подменяется суверенитетом правителя.

Важное значение для поддержания полновластия главы государства является то, что в его полном распоряжении (открыто или завуалировано) находится исполнительная власть, армия и полиция. Отсутствие строгого режима законности позволяет использовать их в первую очередь для укрепления власти главы государства. Подчинение главе государства силовых структур является гарантией сохранения его власти в случае, если «игра в демократию» приведет к угрозе прихода к власти оппозиции. Для этого случая в России уже припасена доктрина «прямого президентского правления», которую предлагалось реализовать в 1996 году. Провозглашаемая в законе независимость правоохранительных органов, например, генерального прокурора, легко устраняется с помощью подбора на должности верных главе государства людей.

Конституция РФ 1993 года является замечательным образцом создания видимости ответственности формируемого Президентом Правительства перед парламентом. Утверждение Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства, предложенной Президентом РФ на деле превращается в принуждение палаты парламента присягать на верность Президенту страны под угрозой ее роспуска. Одновременно, формальное отделение Президента РФ от Правительства, в соответствии с идеей разделения властей, позволяет ему сваливать всю ответственность за проводимую им политику на это Правительство, оставляя незапятнанной свою репутацию «благодетеля».

Интересно, что в ряде демократических стран сохраняется институт монарха, но последний лишается реальной власти. В странах имитирующих конституционный строй, глава государства называется президентом, но часто имеет полномочия близкие к полномочиям абсолютного монарха. Закрепление этой власти способствует теория скрытых полномочий, которые имеет президент, но они не предусмотрены прямо в конституции. Другими словами, на главу государства пытаются распространить общедозволенный тип правового регулирования, который определяется так: дозволено все, что прямо не запрещено. Естественно расширение полномочий главы государства оправдывается необходимостью защиты конституции и прав граждан.

Исследователи отмечают, что авторитарные лидеры умеют достаточно безболезненно для себя инкорпорировать отдельные элементы, присущие демократической форме правления, переработать и видоизменить их, приспособив для потребностей авторитарной по своей сути системы власти одного человека<sup>90</sup>. Например, в ряде государств, их авторитарные лидеры ввели должность уполномоченного по правам человека (омбудсмена). Право поданных жаловаться на мелких чиновников является важным звеном патерналистских систем. Глава государства изредка реагирует на эти жалобы, показывая свою заботу о подданных. Существует свой набор приемов, с помощью которых не допускается декларируемая в законе независимость уполномоченного по правам человека<sup>91</sup>.

4. Конституционный строй предполагает децентрализацию власти в стране с тем, чтобы она была более приближена к людям. Надежность власти управленческих групп государства, наоборот, обеспечивается централизацией управления при унитарном характере государства. Федеративные отношения приводят к конфликтам между управленцами центра и регионов, что ведет к потере ими власти в стране. В связи с этим управленческие элиты центра пытаются устранить федеративные отношения, оставив только их видимость, удобную для перекладывания ответственности за свою политику на ниже стоящих чиновников. Зарубежные политологи отмечают, что конституционное закрепление федерации СССР являлось хорошим прикрытием старой единой царской империи<sup>92</sup>. В.И. Ленин не зря настаивал на создании видимости федерации в советской стране. Она позволяла имитировать предоставление права каждой нации на самоопределение, а политическая элита страны могла выступать в качестве вождя антиколониального движения в мире.

Подорвать власть региональных элит легко лишив их финансовой самостоятельности. При распределении финансовых и материальных средств из центра, население само будет выбирать того руководителя региона, который наиболее близок к центральной власти и умеет выпрашивать ресурсы для развития своего региона.

Как уже отмечалось, опираясь на идеологию вождизма, манипулируя сознанием большинства населения, управленческие элиты центра пытаются превращать выборы региональных органов власти в назначения верных им чиновников, которые не стремятся к самостоятельности. Как говорил основатель тоталитаризма И.В. Сталин, кадры решают все. Таким образом, законодательные основы федерализма становятся фикцией. Назначенные в регионы из центра люди не осмеливаются использовать право самостоятельно, без указаний сверху решать региональные проблемы. Такая система позволяла в Конституции СССР декларировать даже право выхода республик из Союза.

<sup>89</sup> Шаблинский И. Расколотовое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 90.

<sup>90</sup> Куртов А. Демократия выборов в Казахстане: авторитарная эволюция // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 6-7.

<sup>91</sup> Денисов С.А. Встраивание института Уполномоченного по правам человека в механизм власти различных управленческих групп // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 115-128.

<sup>92</sup> Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 198.



Послушность отдельных глав регионов центру может достигаться и другим хорошо известным бюрократическим приемом. Подчиненному дают возможность нарушать закон, но в любой момент, на законном основании его можно привлечь к уголовной ответственности и освободить от занимаемой должности.

5. Самостоятельное решение людьми своих проблем на местах должна обеспечивать организация местного самоуправления. Управленческие группы государства подрывают эту основу конституционного строя, выдавая децентрализацию государственного управления за самоуправление народа. Решение важнейших вопросов на местах осуществляется не населением, а местным чиновничеством, которое не зависит от населения. Чаще всего это является результатом пассивности и неорганизованности самого населения.

Однако, как уже отмечалось, децентрализация управления страны так же не вполне устраивает управленческий аппарат государства. Поэтому, сохраняя видимость самоуправления, управленческие элиты центра и регионов стремятся восстановить вертикаль власти. Муниципальные органы лишаются самостоятельных источников финансирования своей деятельности за счет уменьшения доли налогов, перечисляемых в местный бюджет<sup>93</sup>. Выборы органов власти на местах осуществляется при активном участии государственных органов, которые навязывают населению нужных им кандидатов на ключевые должности и устраняют из предвыборной гонки неудобных. Не обладающие поддержкой населения выборные муниципальные органы легко попадают в зависимость от выше стоящих государственных органов и становятся их придатком.

Политика имитации конституционного строя в стране была бы безуспешной без поддержки ее юристами позитивистами, которые отказываются исследовать реально возникающие государственно-правовые отношения. В своих работах, они говорят о писаных конституционных нормах, как о реально действующих. Это позволяет находить в авторитарных, монархических государствах конституционализм, демократию, республику, разделение властей, наклеивать на традиционные институты обеспечения власти государственной бюрократии западные ярлыки. В отличие от идеологии, наука должна искать истину, особенно там, где ее тщательно пытаются скрыть, в том числе, с помощью юридических приемов.

---

<sup>93</sup> Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 145, 149.

## 16. Переход России от конституционного поля к конституционному вольеру

*// Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 303-312.*

с. 303

В последние пять лет в России последовательно принимаются меры по ограничению действия норм Конституции в политической сфере жизни общества. Демократический режим постепенно, но неуклонно заменяется авторитарным.

Особенность происходящих процессов заключается в том, что норма Конституции РФ не отменяется, а лишь **ограничивается в ее действии**. Она начинает работать в пол силы, затем в **четверть силы**. Остается избирательное (показательное) действие норм конституции в некоторых случаях специально для иллюстрации того, что права и свободы не уничтожены полностью. Когда руководство страны обвиняют в ликвидации какой-то политической свободы, оно всегда может привести примеры действия ее в каком-то отдельном случае, в отношении каких-то отдельных субъектов. Например, когда говорят о ликвидации свободы массовой информации в России (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ), государственные чиновники указывают на работу редакции радиостанции «Эхо Москвы», на работу корреспондентов «Новой газеты», деятельность которых не подвергается цензуре со стороны государства. При этом, основные каналы распространения информации взяты государством под свой контроль. Независимые средства массовой информации охватывают 10-20% информационного поля и не оказывают существенного влияния на общественное сознание в целом.

Руководство государства старается **создать условия**, при которых нормы Конституции РФ **остаются не востребованными или реализация их трудно осуществима**. Государственный аппарат способствует формированию механизма нейтрализации норм Конституции РФ. Он старается устранить основы для работы конституции, например, подбирать кадры журналистов, верных управленческим группам и не требующих свободы СМИ.

1. Первой значительной победой администрации Президента РФ по ограничению действия Конституции РФ был захват телевизионных каналов и основных печатных изданий. Государство взяло под свой контроль второй канал, а затем НТВ<sup>94</sup>. Позже был ликвидирован канал ТВ-6<sup>95</sup>. Государственный аппарат действовал через доверенных лиц. Формально телеканалы перешли из рук одних частных собственников в руки других частных собственников. Фактически они попали под контроль конкретных

С. 304

чиновников государственного аппарата, которые через назначенных менеджеров ввели на них цензуру в нарушении ч. 5 ст. 29 Конституции РФ. Вместе с этим государственный аппарат стал контролировать общественное сознание большинства населения страны. Ограничению подверглось идеологическое многообразие, провозглашенное в ч. 1 ст. 13 Конституции РФ. Государство, грубо нарушает запрет устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). Через подконтрольные средства массовой информации оно навязывает массе населения идеологию патернализма, вождизма, великодержавия и реваншизма. Значительно ограниченной оказалась свобода средств массовой информации (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ). Представители оппозиционных сил потеряли доступ к зрителям. Инакомыслящие журналисты были уволены из телевизионных компаний или вынуждены были уйти сами. Государство ограничило их свободу слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ).

Государственный контроль за телевидением позволил ограничить действие и иных конституционных прав. С его помощью оппозиция лишилась возможности высказывать свое мнение на проводимую государственную политику. Возможность участвовать в управлении государством, предусмотренная ч. 1 ст. 32 Конституции РФ была ограничена для значительной части граждан. Телевидение стало использоваться правящей группой в избирательных кампаниях для агитации в пользу выдвинутых ею кандидатов в органы власти. Тем самым существенно ограничению подверглось право части граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, предусмотренное ч. 2 ст. 32 Конституции РФ.

С помощью подконтрольного государству телевидения и печатных изданий правящая группа создает привилегии для организаций, созданных бюрократией под видом общественных объединений, нарушая при этом ч. 4 ст. 13 Конституции РФ, провозглашающую равенство всех общественных объединений перед законом.

2. За последние годы государственный аппарат укрепил свое положение в **экономической и финансовой сфере**. Большая часть предпринимателей попала под контроль консолидирующейся бюрократии. Колоссальные прибыли получают те, кто находится под опекой чиновников. Те, кто привлекает на себя их гнев – разоряются, вынуждены покидать страну (В. Гусинский, Б. Березовский) или лишается свободы (М. Ходорковский). Ограничению подвергается свобода экономической деятельности и конкуренции (ст. 8 Конституции РФ). Занятие предпринимательством возможно только по воле чиновников, что означает ограничение действия ст. 34 Конституции РФ. Частная собственность охраняется слабо. Государство не выполняет своих обязательств, предусмотренных ст. 35 Конституции РФ. В 2004 году оно фактически экспроприировало имущество компании ЮКОС.

В последние годы руководство страны не только не принимает мер по демополизации экономики, но наоборот, нарушая ч. 2 ст. 34

С. 305

Конституции РФ поддерживает развитие такого супермонополиста как АО «Газпром». Эта компания приобретает активы компаний нефтяного и энергетического сектора<sup>96</sup>.

Управленческие элиты не желают оставаться беспристрастными гарантами, обеспечивающими рыночную конкуренцию. Они сами выступают субъектами хозяйственной деятельности, сознательно поддерживают конфликт

<sup>94</sup> Джентльмены дважды не договариваются // Российская газет. 2000. 21 сентября. С. 1.

<sup>95</sup> ТВС вернет прежнее имя // Российская газета. 2003. № 78. С. 3.

<sup>96</sup> Вардудль Н. «Газпром» среди ясного неба // Коммерсантъ-Власть. 2004. № 50. С. 24-28.

интересов и не могут быть гарантами Конституции, как этого требуют ее нормы (например, ч. 2 ст. 80). Государство показало, что не намерено поддерживать конкуренцию и свободу экономической деятельности, предусмотренную ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, что оно избирательно охраняет частную собственность граждан (ч. 1 ст. 35 Конституции РФ).

3. Управленческая элита государства, в последние годы, злоупотребляя своим служебным положением, постаралась **уничтожить оппозицию в стране**. Используя прокуратуру, правящая группа приступила к избирательному привлечению к ответственности тех крупных предпринимателей, которые финансировали оппозицию. Принятая в 2002 году редакция закона «О политических партиях»<sup>97</sup> (ст. 30) позволила поставить под контроль государства финансирование политических партий и выявлять всех лиц, осмелившихся помогать оппозиции. Из страны были «выдавлены» Б. Березовский, В. Гусинский. В места лишения свободы был помещен М. Ходорковский. На примере дела ЮКОСа всем предпринимателям страны и крупным и малым показали, что будет с теми, кто оказывает помощь политической оппозиции. В ходе осуществления этих мероприятий всему населению страны показали, что в России не существует равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ). Контроль чиновников за телевизионным эфиром позволили лишить оппозиционных лидеров каналов обращения к населению. Таким образом, существующие оппозиционные партии были ослаблены. Только КПРФ удалось преодолеть поставленные государством барьеры и направить своих депутатов в Государственную Думу в декабре 2003 года. Действие права на объединения и свобода деятельности общественных объединений, предусмотренная ч. 1 ст. 30 Конституции РФ оказалась урезанной. Принятые в 2004 году поправки в закон РФ «О политических партиях»<sup>98</sup> препятствуют возникновению новых партий и нацелены на уничтожение ослабленных оппозиционных движений. Создание региональных партий запрещено. Федеральные партии регистрируются только если они включают в себя не менее 50000 членов. Пятипроцентный барьер для прохождения списка партии

с. 306

на выборах в Государственную Думу заменен семипроцентным<sup>99</sup>. В различных странах партии, как известно, могут не иметь официальных членов (США)<sup>100</sup>. Российский закон «О партиях» требует официального членства в партии (ст. 3, 23). По логике этого закона, американская политическая система, которая всегда считалась одной из самых демократичных, вообще не имеет партий, а Республиканская и Демократическая партии должны быть признаны нелегальными организациями.

В современной России запрещается создание партий по признакам профессиональной, национальной и религиозной принадлежности (ст. 9). Применение этого закона в Германии могло бы привести к запрету одной из старейших ее партий – Христианско-демократической. Российский закон запрещает коллективное членство в партии (ст. 23), на основе которого, например, была создана лейбористская партия Великобритании<sup>101</sup>.

Предпринятые управленческими элитами меры должны привести к окончательному устранению с политической сцены демократических партий. На ней остаются только организации самой государственной бюрократии, партии подсадки, созданные под контролем бюрократии и левые партии авторитарной ориентации. Все они нацелены на нейтрализацию норм Конституции РФ.

Устранение оппозиции в стране ограничивает действие ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, декларирующей политическое многообразие и многопартийность.

4. Управленческая элита России имеет в своем распоряжении финансовые и материальные ресурсы, распределяемые вне бюджета. Фактически она создает теневые финансовые отношения. Это достигается посредством расстановки на ключевые посты в корпорациях, подконтрольных государству людей зависимых от главы государства и его администрации. Таким образом, управленцы государства контролируют финансовые потоки и используют финансовые средства государственных корпораций для реализации политических проектов. Чтобы заручиться государственной поддержкой, многие частные предприниматели готовы выделять средства на политические проекты, осуществляемые руководством страны, на избирательные кампании номенклатуры. В последние годы, за счет финансовых средств получаемых чиновниками от опекаемых предприятий, администрации Президента РФ удалось создать партеобразное объединение чиновников под названием «Единая Россия». Монополия государства на телеэфир, грубо нарушающая свободу СМИ, позволила разрекламировать это партеобразное объединение, которое призвано создавать

с. 307

видимость демократии в стране. Привилегии партеобразного объединения чиновников перед реальными партиями нарушают требования ч. 4 ст. 13 Конституции РФ, требующей поддерживать равенство общественных объединений перед законом. С помощью данной организации бюрократии удалось существенно ограничить политическое многообразие и многопартийность в стране, нарушив ч. 3 ст. 13 Конституции РФ. Оно позволяет обособленным управленческим группам страны ограничить право граждан избирать и быть избранными в органы власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), устраняет равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), поскольку члены партеобразного объединения «Единая Россия» получили привилегии по сравнению с иными гражданами, особенно состоящими в оппозиционных партиях.

Концентрация в руках государственных чиновников финансовых, административных и информационных ресурсов позволяет им наряду с собственным партеобразным объединением создавать партии-подсадки, которые создаются так же управленцами, но из членов гражданского общества, а не чиновников. Руководство этих партий тесно связано с управленцами и может выполнять их задания. К таким партиям-подсадкам, по имеющимся в печати сведениям, относится ЛДПР, «Родина»<sup>102</sup>. С их помощью управленцы ведут борьбу с оппозиционными силами. Используя популярные лозунги, руководство партий-подсадок привлекает на свою сторону голоса избирателей, оппозиционно настроенных к

<sup>97</sup> ФЗ РФ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001, № 29, ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093.

<sup>98</sup> ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 52, ст. 5272.

<sup>99</sup> ФЗ «О внесении изменений в ст. 36 ФЗ «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ // СЗ РФ. 2003, № 26, ст. 2574.

<sup>100</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 114.

<sup>101</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 47.

<sup>102</sup> Хамраев В., Булавинов И. Операция «Родина» завершена // Коммерсантъ-Власть, 2004. № 5. С. 22-23.

управленческой элите страны. На деле (в представительных органах власти) руководство этих партий-подсадок действует в интересах управленцев. В последнее время они включились в компанию по распространению мифа о «добром царе и плохих боярах».

В случае успешной политики обособленных управленческих групп партии-подсадки должны полностью вытеснить с политической арены реальные оппозиционные партии, придав всей многопартийности политической системы, закрепленной в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ имитационный характер. В случае экономического кризиса в стране управленческая элита может взвалить всю ответственность за него на аппарат основного партеобразного объединения и сформировать новое партеобразное объединение на базе популярной партии-подсадки.

Обособленной управленческой элите центра трудно контролировать политические процессы в стране в условиях многопартийности. Поэтому, в идеале, она стремится к созданию имитации двухпартийной системы, где будет присутствовать партеобразное объединение управленцев и партия-подсадка, изображающая наличие оппозиции в стране.

5. В последние годы государственные чиновники стали откровенно злоупотреблять своим служебным положением, превышать свои служебные

с. 308

полномочия вмешиваясь в ход **избирательных кампаний**, направляя их в выгодное для себя русло. Выборы не являются свободными, как этого требует ч. 3 ст. 3 Конституции РФ. Их итоги стали предсказуемы. Право избирать и быть избранным оказалось урезанным до минимума (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ). Дальнейшее его ограничение будет осуществляться за счет устранения одномандатных округов на выборах в Государственную Думу и перехода к полностью пропорциональной системе выборов<sup>103</sup>. С 2004 года от участия в выборах депутатов Государственной Думы отстранены общероссийские общественные объединения и движения<sup>104</sup>. Граждане, не состоящие в партиях, фактически лишаются права быть избранными. Это делается в расчете на то, что на политическом поле будет монополично господствовать партеобразное объединение чиновников. Оно должно занять большинство мест в Государственной Думе.

В нарушение ч. 2 ст. 32 Конституции РФ граждан принуждают к вступлению в какую-либо партию. Только таким путем они могут быть избраны депутатами Государственной Думы. Ограничение права избирать и быть избранными в регионах осуществляется за счет перехода к полупропорциональную систему выборов региональных представительных органов. Обескровленные партии не могут конкурировать на равных с партеобразным объединением чиновников, которое есть в каждом населенном пункте, где есть чиновники. Выборы, как в советский период, постепенно превращаются в ритуал, в рамках которого граждан лишают выбора.

Усиление партеобразного объединения чиновников и устранение с политической сцены реальных партий позволит формировать полностью подконтрольные бюрократии избирательные комиссии для облегчения фальсификации выборов, превращения избирательных кампаний в прикрытие номенклатурного назначения на депутатскую должность.

Уже сегодня в представительные органы регионов имеют возможность попасть в основном только те кандидаты в депутаты, которые поддерживаются главами регионом. Против неужданных кандидатов используются экономические санкции, административный ресурс, правоохранительные органы.

6. Ограничение выше названных прав и свобод позволило администрации Президента РФ заполнить места в Государственной Думе «своими» людьми из партеобразного объединения бюрократии и партий-подсадок. Право выбирать членов Совета Федерации население было лишено в 2000 году<sup>105</sup> вместе с устранением автоматического замещения главой

с. 309

региона и главой законодательного органа региона мест в этой палате. По новому закону формирование этой палаты производится на основе закулисных сделок между администрацией Президента и руководства регионов. Членами Совета Федерации становятся удобные для бюрократии центра люди. Спикер Рязанской областной думы вынужден был признать, что сегодня, представители регионов в Совете Федерации «не очень то советуются с субъектами»<sup>106</sup>. Все это привело к лишению парламента реальной власти, подчинению его администрации Президента и превращению из представительного и законодательного (ст. 94 Конституции РФ) в **законорегистрационный орган**, послушно утверждающий проекты законов, разработанные этой администрацией<sup>107</sup>. Еще большая независимость членов Совета Федерации от их выборщиков обеспечил закон, запрещающий субъектам Федерации досрочно отзываться своих представителей в Совете Федерации<sup>108</sup>. Законодательная власть потеряла самостоятельность, исчезло разделение властей, которое декларировано в ст. 10 Конституции РФ. От республики (ст. 1 Конституции РФ) страна перешла к монархической форме правления. Граждане потеряли возможность участвовать в управлении государственными делами через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), под сомнение поставлен суверенитет народа (ст. 3 Конституции РФ). Очевидно, что в сложившихся условиях народ не в состоянии сменить власть с помощью референдума или выборов.

7. В результате производимых сегодня контрреформ резко ограничивается право населения участвовать в управлении **государственными делами в регионах** (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ). Его лишают права избирать главу региона<sup>109</sup>. Фактически назначенный Президентом РФ глава региона, получает статус не просто гражданского наместника, а

<sup>103</sup> Камышев Д. Президент описал Госдуме ее пропорциональное будущее // Коммерсантъ. 2004. № 232. С. 2.

<sup>104</sup> ФЗ «О внесении изменений в ст. 36 ФЗ «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ // СЗ РФ. 2003, № 26, ст. 2574.

<sup>105</sup> ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

<sup>106</sup> Городецкая Н. Советчики власти // Коммерсантъ. 2004. № 220. С. 3.

<sup>107</sup> Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3.

<sup>108</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации» и ФЗ «О статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу пункта 12 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

<sup>109</sup> ФЗ от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

статус генерал-губернатора, так как ему в подчинение передают правоохранительные органы. С помощью силовых ведомств наместник президента в регионе постарается искоренить оппозицию, до минимума ограничить политические права граждан, ввести в нарушение ст. 1 Конституции РФ авторитарный

с. 310

режим. Вместе с этим, федеративное устройство государства заменяется унитарным. Страна возвращается к традиционной для нее форме империи, управляемой из единого центра. Это является грубым нарушением ст. 1 Конституции РФ провозглашающий Россию федеративным государством. Меры по реализации этой цели принимаются уже давно. Некоторые представители Президента в федеральных округах перешли от осуществления контрольной деятельности к администрированию и подменяют собой глав регионов. Центр приложил не мало усилий для того, чтобы лишить регионы финансовой самостоятельности. Управленческие элиты центра воспользовались колоссальной дифференциацией в экономическом развитии субъектов Российской Федерации и стремлением руководства экономически слабых регионов, составляющих большинство среди субъектов Федерации, перераспределить в свою пользу производимый общественный продукт экономически развитых регионов, которые составляют меньшинство среди субъектов Федерации (не более 15)<sup>110</sup>. Это перераспределение осуществляется, естественно, через властные структуры центра. Проходящие через центр финансовые потоки увеличивают власть управленческих групп центра. Они начинают господствовать как над теми региональными элитами, которые по их воле получают помощь, так и над теми, кто по их воле лишается той или иной доли общественного продукта, производимого на их территории. Подрыв финансовой основы самостоятельности регионов осуществляется путем уменьшения прямого поступления налогов в региональный бюджет<sup>111</sup> и наполнение его за счет трансфертов из центра. «Субъекты Федерации, нуждающиеся в федеральных субсидиях, - пишет Р. Саква, - независимо от их политической ориентации, стремятся установить хорошие отношения с Кремлем, чтобы продолжалось поступление финансовых средств»<sup>112</sup>.

Унитаризацию отношений в стране обеспечивала проводимая бюрократией центра кадровая политика. Используя административный ресурс, правоохранительные и судебные органы, управленцы центра в последние годы обеспечивали выборность на должности глав регионов удобных для них лиц.

8. Управленцы центра и регионов принимают меры к **устранению местного самоуправления**, предусмотренного ст. 12 Конституции РФ и замене его государственным управлением на местах. Органы местного самоуправления лишаются финансовой самостоятельности и попадают в материальную зависимость от руководства государственных органов, выделяющих средства на осуществление полномочий местным органам.

С. 311

Ч. 1 ст. 132 Конституции РФ оказывается не действующей. Намеренно создаются мелкие муниципальные образования, которые не могут иметь достаточных финансовых поступлений для самостоятельной реализации своих полномочий. Муниципальными образованиями объявляются поселки и районы в городах. Государство присваивает себе прибыльные предприятия на местах, одновременно переключая на местное самоуправление выполнение функций, не обеспеченных финансовыми средствами. В нарушении ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление теряет самостоятельность и становится элементом системы государственной власти. Это препятствует самостоятельному решению населением вопросов местного значения, провозглашенному ч. 1 ст. 130 Конституции РФ.

В своем обращении к главам регионов Президент РФ откровенно призвал их вмешиваться в вопросы формирования органов местного самоуправления<sup>113</sup>, что нарушает ч. 2 ст. 130 Конституции РФ.

9. На пути к **устранению демократических свобод** в последние время были приняты законы, препятствующие проведению референдумов в стране (Конституционный закон «О референдуме в РФ»<sup>114</sup>), ограничивающие право граждан проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>115</sup>). В Государственную Думу внесен проект закона «О противодействии терроризму. В соответствие с ним, в случае начала массового движения за демократию по решению руководителя ФСБ (или органа исполнительной власти) на любой территории страны может быть введен режим террористической опасности. Поводом для этого может быть закрытая от общества информация, полученная (якобы полученная) руководством ФСБ. При введении режима террористической опасности, политические права граждан на этой территории существенно ограничиваются<sup>116</sup>.

Обособленные управленческие группы страны принимают меры к тому, чтобы население страны как можно дольше не превращалось в сознающий свои интересы, активный и организованный народ, который, согласно ст. 3 Конституции РФ должен быть носителем суверенитета и единственным источником власти. Пока население страны представляет собой толпу, не организованную массу, бюрократия будет играть роль опекуна при этом народе и под прикрытием реализации интересов народа будет осуществлять свое господство. Толпа нуждается в таком опекуне. Свобода для толпы ведет к возникновению в стране не демократии, а охлократии, к хаосу, преступности и к посягательствам на права слабых. Как уже отмечалось, с помощью подконтрольных бюрократия средств массовой информации в обществе распространяются идеи типичные для традиционных административных обществ: патернализма, вождизма, великодержавия. Людей уверяют в том, что им нет необходимости участвовать в

С. 312

политической жизни страны: выходить на митинги и демонстрации, которые организует оппозиция, участвовать в выборах, объединяться в партии. Нужно только поддерживать вождя и назначенных им чиновников. Людей убеждают в необходимости усиления государства, расширения его присутствия в экономике. Пропагандируется необходимость роста централизации управления страной. Лозунг «Доверяем президенту, но не доверяем региональным начальникам» под

<sup>110</sup> Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

<sup>111</sup> Петров О. Регионы хотят статус-кво // Российская газета. 2003. 1 апреля. С. 5.

<sup>112</sup> Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 102.

<sup>113</sup> По вертикали // Российская газета. 2004. 14 сентября. С. 3.

<sup>114</sup> ФКЗ «О референдуме РФ» // Российская газета. 2004. № 137-д.

<sup>115</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>116</sup> Фаризова С. ПТО-фронт // Коммерсантъ. 2004. № 226. С. 3.

которым управленцы собирают население<sup>117</sup> является модификацией старого представления населения о "добром царе и плохих боярах». Для объединения населения вокруг вождя раздуваются антизападнические настроения. Президент представляется населению как борец с олигархами, заступник «сырых и убогих». Сохранения свойств населения, типичных для стран Востока является гарантом того, что нормы Конституции РФ не будут им востребованы, как это имеет место в других странах мира<sup>118</sup>. Подавление политических прав и свобод в обществе производится государством под предлогом обеспечения безопасности населения и сохранения порядка в стране.

Наряду с сужением реального действия норм Конституции РФ, государственная бюрократия осуществляет мероприятия имитирующие наличие конституционного строя в стране. Создается видимость сохранения республики, разделения властей, федеративных отношений. Как уже отмечалось, создано объединение чиновников, которое носит название партии. Государственный аппарат мобилизует население на участие в массовых мероприятиях, направленных на поддержку политики правящей группы<sup>119</sup>.

Имитация конституционного строя является традиционной для государств советского типа и развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки. С момента получения независимости страны Латинской Америки приняли конституции, закрепляющие широкий набор прав и свобод граждан. Это не мешало военным и каудильо вводить военные авторитарные режимы, устанавливать диктатуру<sup>120</sup>.

История знает примеры, когда ограничение действия конституции производилось одномоментно, на основании акта главы государства или постепенно, как это делал Наполеон Бонапарт<sup>121</sup>.

Все сказанное позволяет понять, что, руководство страны, производит огораживание конституционного поля и превращает его в конституционный вольер, в рамках которого еще действуют нормы Конституции РФ. Размеры этого вольера постоянно сокращаются, и он превращается в тесную клетку.

---

<sup>117</sup> Владимиров Д. Сенаторы согласились с назначением губернаторов // Российская газета. 2004. № 273. С. 9.

<sup>118</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

<sup>119</sup> Москве спустили митинг протеста // Коммерсантъ. 2004. № 167. С. 1,2.

<sup>120</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 191, 195.

<sup>121</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. М.: Изд-во МГУ, 1991. С. 62.

## 17. Заявляемая и реальная форма государства

*// Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2005 г. Материалы VII международной научно-практической конференции 7-8 апреля 2005 г. Челябинск, 2005. Ч. I. С. 115-117.*

С. 115

Традиционно отечественная наука «теории государства и права» определяет форму исследуемого государства по тем декларациям, которые закрепляются в писаных нормативных актах страны. Это является следствием господства позитивистской философии в нашей науке, которая использовалась как звено в пропагандистской машине государства и мало заботилась о познании истины. Утверждения советских ученых о том, что они придерживались диалектико-материалистических взглядов (1), мягко говоря, были обманом. Как известно, материализм требует изучать реальные объекты, а не только декларации тех или иных субъектов о себе. С позиции диалектики необходимо посмотреть на объект исследования с разных сторон.

Опираясь на данные требования диалектико-материалистического подхода, необходимо выделять **заявляемую** в нормах позитивного права форму государства, которая может быть названа **официально декларируемой** и, **реальную форму** государства. Последняя выявляется в результате анализа норм позитивного права, действие которых фактически обеспечено государством, его органами и должностными лицами. Реальная форма государства может не совпадать с декларируемой.

Данный подход основан на выделении наряду с **официальным писаным позитивным** правом **реального позитивного права** (2). Нормы официального позитивного права исходят от государства, но могут не поддерживаться им. С помощью этих норм государственный аппарат пытается создать себе определенный позитивный имидж. Эти нормы могут быть не рассчитаны на реализацию с момента их принятия. Более того, государство может создать механизм блокирования их реализации.

Нормы реального позитивного права не только формируются государством, но и реализуются его органами и должностными лицами на деле. Как уже было сказано, эти нормы могут противоречить официально провозглашаемым. Что бы скрыть это противоречие, нормы реального позитивного права могут быть не писаны. Они имеют форму правовых обычаев, политических или религиозных доктрин, административных и судебных прецедентов, правосознания властных субъектов. Конечно, можно рассматривать реально действующие требования как произвол государства, но произвол, имеющий нормативный характер.

Ф.У. Риггс указывает на типичность полинормативизма для транзитных стран, в которых наряду с новыми, заимствованными в развитых странах официальными нормами позитивного права, действуют нормы традиций, противоречащие первым (3).

Отечественная наука, опирающаяся на идеалистическое направление позитивизма, не желающая видеть государственно-правовых реалий не выделяет даже понятий для их обозначения. Так, отечественное государство и право не знает таких форм правления государства как олигархия и диктатура одного человека. Это происходит в следствие того, что писанные нормы современных государств отрицают существование таких явлений. Олигархическая форма правления, т.е. правление группы людей, может быть замаскировано в писаном праве под монархическую форму правления или под республику. Диктатура, как монархическая форма правления одного человека, основанная на насилии или его авторитете, может скрываться под видом республики. В отличие от теоретиков, историки государства и права выделяют такие формы олигархического правления как триумвират. Они говорят и о диктатуре, не разделяя

С. 116

диктаторской формы правления и диктаторского государственного политического режима (4).

Теория государства и права не желает отличать охлократический государственный политический режим от демократического. Население страны не способное осознать свои объективные интересы, самостоятельно и организованно их отстаивать представляет собой не народ, а толпу, массу. Власть толпы и называется охлократией. Чаще всего поведение толпы направляется какими-то лидерами, обладающими харизмой. Эти лидеры гипнотизируют толпу (непосредственно или через средства массовой информации) и используют ее для достижения собственных целей. Вожди толпы умело используют наивность людей и сложившиеся в обществе мифы (вождистские о «царе заступнике», патерналистские о государстве как отце нации).

В истории человечества имеется большое количество примеров сокрытия реальной формы государства с помощью декларируемых норм позитивного права. Очень часто государство, которое в писаном праве провозглашается как монархия, на деле имеет олигархическую форму правления. Властные функции от имени монарха осуществляет группа людей, состоящих из родственников монарха или его фаворитов. Это имеет место в случае физической и духовной слабости главы государства.

Древнюю историю имеет создание видимости демократической формы государства. В I веке до н.э. в Древнем Риме возникает такая форма правления, которая была названа принципатом. Формально, на основании норм писаного права – это была республика. Сохранились все республиканские институты. Фактически власть пожизненно принадлежала одному человеку – императору Октавиану (5).

Начиная с XIX века имитация демократической формы государства, с помощью норм позитивного права, становится широко распространенной. Наличие республиканской формы правления имитируется во Франции в период осуществления диктатуры Наполеона Бонапарта и Луи Бонапарта.

Массовыми имитации демократии во всем мире становятся в XX веке. Диктаторы большинства стран Азии, Африки, Латинской Америки провозглашают себя президентами, формируют послушный себе представительный орган, октроируют конституционные акты, создают видимость выборности органов власти и независимости суда.

Активное участие в этом мировом «маскараде» принимает Россия. Руководство большевистской партии после прихода к власти не может откровенно заявить о своем неограниченном со стороны народа правлении. Олигархия, как правление группы вождей революции, прикрывается в писаных конституционных актах республиканскими одеждами. Упрочение диктатуры И.В. Сталина в стране позволяет ему безбоязненно записывать в Конституцию СССР 1936 года статьи декларирующие расширение социального состава республики, демократизацию избирательного процесса. Эти нормы все равно не имели ни какого юридического значения. Не нормы закона, а подобранные диктатором верные ему кадры решали все, в том числе, блокировали действие норм Конституции. Тоталитарный режим прикрывался нормами Конституции, декларирующими права и свободы граждан. Унитарное государственное устройство в виде империи маскировалось нормами о правах субъектов федерации, которые, согласно Конституции СССР 1936 года обладали суверенитетом (ст. 15), имели собственную конституцию (ст. 16), могли даже выйти из состава Союза (ст. 17). Каждая союзная республика имела право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями (ст. 18а), имела свои республиканские войсковые формирования (ст. 18б). Р. Медведев показывает, что после смерти И.В. Сталина в стране восстанавливается такая форма правления как триумвират (6).

Существенные различия между заявленной и реальной формой государства наблюдаются во многих странах мира на современном этапе. Республиканская форма правления и демократический политический режим декларируется в названиях и конституциях государств, которые реально имеют диктаторскую

С. 117

форму правления и авторитарный (или даже тоталитарный) государственный политический режим. Это такие современные государства как Куба, Северная Корея, Китай, Туркменистан, Казахстан, Узбекистан, Белоруссия.

Пристального изучения требует реальная форма государства современной России. В последние годы все более декларативный характер приобретают политические свободы, закрепленные в Конституции РФ. Население страны, убедившись в том, что оно не умеет использовать в своих интересах демократические институты, отказывается от реализации своих прав. Растет политическая пассивность. Это позволило управленческим элитам в нарушении ст. 29 Конституции РФ взять под свой контроль большую часть средств массовой информации, значительно ограничив свободу слова, свободу средств массовой информации, введя в них цензуру. СМИ превратились в органы пропаганды вожизма и патернализма. Они используются правящей группой для навязывания обществу имперской идеологии, объединяющей население вокруг вождя. Государственная бюрократия сумела консолидироваться и создать партеобразное объединение, нацеленное на вытеснение с политического поля реальных, но слабых партий, представляющих формирующееся гражданское общество. Закон РФ «О партиях» (7) ставит существенные препятствия на пути объединения граждан. Действуя вместе с нормами избирательного законодательства он



нацелен на уничтожение демократического политического движения в стране. Контроль над общественным сознанием и использование административных ресурсов позволяет государственной бюрократии управлять ходом избирательных кампаний и превращать их в ритуал, с помощью которого прикрывается фактическое назначение лиц в органы власти вышестоящими организациями номенклатуры. Существенные ограничения введены на использование прав граждан на участие в референдуме (8) и в массовых уличных мероприятиях (9). Все это позволяет говорить о том, что страна возвращается к традиционному для нее авторитарному режиму в сочетании с опорой правящей группы на поддержку толпы. Такой симбиоз типичен для XX века и присутствовал в фашистской Италии и нацистской Германии.

В последние годы в России существенно выросла власть главы государства. С помощью средств массовой информации населению навязывается вождистская идеология и культ личности президента. Для участия в выборах представительных органов власти было создано партеобразное объединение чиновников, отделения которого есть везде, где есть государственные чиновники. Это позволило правящей группе в 2003 году превратить парламент в законорегистрационный орган, послушно исполняющий приказы администрации Президента РФ. Создана система органов исполнительной власти, подчиняющихся не нормам закона, а лично главе государства. Более послушной президенту стала судебная система. Первый Президент России передал должность главы государства своему преемнику. Очевидно, что в будущем вопрос передачи власти будет решаться таким же путем, а не в результате свободных выборов. Таким образом, в России медленно восстанавливается традиционная для стран Востока монархическая форма правления в виде диктатуры одного человека.

Все более декларативный характер приобретает федеративное государственное устройство России. Сначала, была восстановлена финансовая зависимость большинства регионов страны от центра. Затем преобразования Федерального Собрания позволили лишить регионы права участвовать в законотворчестве на уровне Федерации. В декабре 2004 года была введена назначаемость глав регионов президентом страны. Это позволит покончить с самостоятельностью регионов и восстановить в России в унитарную империю.

Формирующемуся в России гражданскому обществу нужна наука, точно отражающая разные стороны государственно-правовых реалий, а не служанка правящих групп.

Сноски:

1. Теория государства и права. М.: Юридическая литература, 1980. С. 6.
2. Баранов В.М., Денисов С.А. Об интегративности идеи в философии права // Философия права. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 5-8.
3. Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 277.
4. История государства и права зарубежных стран. Ч. 1. М.: Изд-во МГУ, 1988. С. 104-105.
5. История Древнего мира. Древний Рим. Минск, Харвест, 1998. С. 183-186.
6. Медведев Р. Н.С. Хрушев. Политическая биография. М.: «Книга», 1990. С. 62-68.
7. СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
8. Конституционный федеральный закон РФ «О референдуме в РФ» // Российская газета. 2004. № 137-д.
9. Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

## 18. Реставрация административной политической системы в России

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

Выступление на конференции в г. С.Петербурге. Февраль 2005 года

В политологии распространены классификации политических систем, основанные на характеристике их внешних свойств, способов осуществления власти. В данном исследовании предлагается разделить политические системы по их сущностным чертам, по тому, власть какой социальной общности обеспечивает политическая система.

Используя метод дихотомии, политические системы мира можно подразделить на два типа: (а) политические системы, обеспечивающие власть обособленных от общества управленческих групп (административные или бюрократические политические системы); (б) политические системы, обеспечивающие власть иных общностей, к которым, чаще всего принадлежат разные группы частных собственников. Естественно, существуют разного рода смешанные типы политических систем.

В России традиционно действовала административная политическая система, обеспечивающая власть обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат государства церкви или партеобразного объединения чиновников. Для этой системы характерна монополизация власти централизованным государством, объединенным с церковью или партеобразным объединением чиновников. Бюрократия может имитировать создание общественных организаций, которые находятся под ее контролем и используются для влияния на массу населения. Обособленные управленческие группы через подчиненные им организации церкви, образования, культуры, средств массовой информации распространяют в обществе идеологию этатизма, патернализма и вождизма, которые оправдывают их господство. Иногда, для объединения управляемых вокруг главы государства поддерживается противостояние одного народа другому. В ход идет идеология национализма, великодержавия, реваншизма, необходимости мобилизации населения на выполнение какой-то великой миссии. Политическая активность населения подавляется или канализируется в выгодном для управленцев направлении. Процессы правотворчества находятся под контролем обособленных управленческих групп. С помощью норм позитивного права они закрепляют свое господство и требуют послушания себе от членов общества. Декларативные нормы права, не реализуемые на деле, могут использоваться для имитации демократии в стране. В результате длительного господства обособленных управленческих групп в обществе формируются традиции, обеспечивающие их власть. В этом случае, сохранение административной политической системы не требует применения массового насилия.

В конце 80-х – начале 90-х годов XX века административная политическая система России подверглась разрушению. Это произошло в следствие ослабления единства управленцев, которые начали борьбу между собой за передел власти и материальных богатств страны. В ходе этой борьбы в политическую жизнь страны были втянуты иные группы общества. В стране появился новый класс предпринимателей, обладающий материальными ресурсами для участия в политической жизни. Борющиеся группировки попытались создать новые политические институты: партии, общественные движения, иные общественные объединения. Была разрушена организация, объединяющая бюрократию с поддерживающими ее слоями населения, называемая Коммунистической партией. Исчезло единство государственного аппарата. На деле появились различные центры власти: законодательной, исполнительной, судебной, центра, регионов, мест. В страну хлынул поток идей, пропагандирующих демократию. В Конституции РФ 1993 года и законах было декларировано, что страна идет по пути построения демократического, федеративного, правового государства с республиканской формой правления.

Конечно, за несколько лет общество не могло перейти к демократическому политическому режиму, обеспечивающему реализацию интересов разных групп общества. Появление политических свобод привело к возникновению во многом деструктивного охлократического политического режима, который был не выгоден всему обществу.

Движение по пути построения демократического режима вступало в противоречие с коренными интересами обособленных управленческих групп и опекаемым ими предпринимателей. С

начала XXI века в России отчетливо наблюдается процесс восстановления разрушенной административной политической системы.

1. Должность главы государства передается представителю старой советской номенклатуры. Новый Президент РФ старается придать обществу и государственному аппарату черты военизированной системы, в которой он работал большую часть своей жизни. Все политические институты иерархизируются. Политика перестает быть публичным процессом и осуществляется за плотно закрытыми дверями кабинетов. Политические должности занимаются номенклатурой, часто вышедшей из кругов военных и службы безопасности.

2. Государство возвращает под свой контроль основные каналы распространения информации: телевидение, большую часть радиостанций и газет. Это позволяет консолидированным управленцам формировать нужное им общественное мнение, использовать настроения толпы для сохранения и укрепления собственной власти. Широкое распространение получает идея этатизма и вождизма. Глава государства представляется как заботливый отец народа, борющийся с ненавистными олигархами и мужественно преодолевающий объективные трудности. Причем, чем хуже дела в стране, тем сильнее общество объединяется вокруг своего вождя. Запущен в работу миф о «добром царе и плохих боярах». Умело поданный материал о террористическом акте в Беслане (сентябрь 2004 года) позволил обострить чувство страха у населения и убедить его в необходимости сконцентрировать всю власть в стране в руках главы государства, восстановить авторитарный режим. Под предлогом наведения порядка в стране, воссоздается механизм полицейского государства. Средства массовой информации разжигают в обществе ненависть к Западу и всему, что от него исходит: демократии, правам человека. Используя консервативные настроения в обществе, управленцы убеждают население в необходимости сохранения в стране монархической формы правления.

3. Постепенно в стране восстанавливаются политические институты, обеспечивающие власть обособленных управленческих групп. Создана охватывающая всю территорию страны партеобразная организация чиновников. Это объединение обеспечивает иерархизацию бюрократии центра, регионов и мест, координацию их политических действий, особенно при формировании органов власти. Используя мощный административный ресурс, управленцы, составляющие аппарат исполнительных органов, в процессе избирательных кампаний вытесняют с политической сцены реальные партии и заполняют места в представительных органах разных уровней номенклатурными работниками. Это позволяет устранить разделение властей в стране, превратить представительные органы в безвластные законорегистрационные организации. Республиканская форма правления в стране и регионах заменяется монархической.

Ослабление политических институтов гражданского общества стали возможны в результате агрессивной политики государственных чиновников в экономической сфере. Используя различные инструменты давления, бюрократия взяла под свой контроль всех крупных и средних предпринимателей и резко ограничила финансирование оппозиционных движений. Другие не правительственные организации выживают только за счет иностранной помощи. На примере В. Гусинского, Б. Березовского и М. Ходорковского всем предпринимателям показали, что с ними произойдет, если они будут мешать укреплению авторитаризма в стране.

4. Подчинение правотворческих органов консолидированной бюрократии позволяет принять законы, ограничивающие возможности иных групп общества участвовать в политических процессах. В 2001 году был принят Федеральный закон «О партиях»<sup>122</sup>, который значительно формализовал, а значит, затруднил их создание. Было запрещено создание региональных партий, а так же партий на профессиональной, религиозной и национальной основе. Коллективное членство в партиях было запрещено. Все партии должны были иметь фиксированное членство. В 2004 году в этот закон были внесены изменения, еще больше ограничивающие право граждан на объединение в политические партии. Для регистрации партия должна иметь в своем составе не менее 50000 членов.

Были приняты изменения в избирательном законодательстве, направленные на вытеснение с политического поля мелких партий и не допущение создания новых партий. Была введена полностью пропорциональная система выборов депутатов Государственной Думы. Партия получала места в Государственной Думе только преодолев 7% барьер. На основе пропорциональной системы выборов стала формироваться половина состава региональных legislatures. Все это было направлено на то, чтобы вытеснить слабые демократические партии с политической сцены, на которой остается только

---

<sup>122</sup> ФЗ РФ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

партеобразное объединение чиновников, партии-подсадки, созданные под контролем чиновников и авторитарно ориентированные партии.

Уничтожить разделение властей между центром и регионами позволит введение назначения Президентом страны глав регионов<sup>123</sup>. Те, в свою очередь, используя имеющиеся у них административные ресурсы и приданные им силовые структуры постараются уничтожить остатки демократических институтов в регионах, сформируют послушные им представительные органы. Элементы федерации будут уничтожены. В стране будет восстановлено унитарное государственное устройство имперского характера.

В 2004 году в России были приняты законы, ограничивающие право граждан реализовать свои интересы через референдум<sup>124</sup>, через проведение массовых мероприятий<sup>125</sup>.

5. Обособленные управленческие группы создали дополнительные гарантии сохранения в их руках политической власти на случай начала массового общественного движения, наподобие того, что смело режим С. Милошевича в Югославии и не позволило Л. Кучме на Украине передать власть своему преемнику. В Государственную Думу внесен законопроект «О противодействии терроризму». В соответствии с ним, в случае начала массового движения за демократию по решению руководителя ФСБ (или органа исполнительной власти) на любой территории страны может быть введен режим террористической опасности. Поводом для этого может быть закрытая от общества информация, полученная (якобы полученная) руководством ФСБ. При введении режима террористической опасности, политические права граждан на этой территории существенно ограничиваются<sup>126</sup>. Действующая Конституция РФ 1993 года предоставляет широкие возможности для главы государства произвести в стране военный переворот в случае, если использование средств массовой информации и фальсификация выборов перестанут давать результаты. Условием для этого является то, что Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87), назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил (п. «л» ст. 83), назначает и освобождает руководителей так называемых силовых ведомств, которыми непосредственно руководит (Федеральный Конституционный закон «О Правительстве РФ»)<sup>127</sup>.

Конечно, проведенные мероприятия не привели к полному восстановлению монопольного господства обособленных управленческих групп на политической сцене. Укрепление их власти, которое наверняка будет продолжаться в ближайшие годы, непременно породит большое количество недовольных в разных слоях общества и в первую очередь в среде предпринимателей. Всякие контрреформы неизменно заканчиваются обострением конфликтов между правящей группой и остальной массой населения. Новая волна демократического движения неизбежно снесет любовно отреставрированную обособленными управленческими группами административную систему их власти.

---

<sup>123</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Российская газета. 2004. 15 декабря.

<sup>124</sup> ФКЗ «О референдуме РФ» // Российская газета. 2004. № 137-д.

<sup>125</sup> ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>126</sup> Фаризова С. РТО – фронт // Коммерсантъ. 2004. № 226. С. 3.

<sup>127</sup> СЗ РФ 1997. № 51. Ст. 5712.

## 21. Восстановление института монархического правления в России

*// Между прошлым и будущим: социальные отношения, ценности и институты в изменяющейся России: научно-практическая конференция, проведенная Гуманитарным университетом и фондом Фридриха Наумана 17-18 мая 2005 г. Т. 2. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005. С. 260-263*

с. 260

Институт монархического правления в России имеет глубокие корни. Фактически, вся ее история, за исключением истории Великого Новгорода и Древнего Пскова, связана именно с этой формой правления. В советский период она была скрыта за ширмой Советов, но реализовалась на деле через должность вождя коммунистической партии. В 90-е годы XX века обособленные управленческие группы, поддерживавшие монархическое правление, вступили в полосу междоусобиц, ослабили свое влияние на механизм государства и в стране возникло что-то похожее на республику. Консолидация управленческих групп, составляющих аппарат управления государством, произошедшая в последние годы, положила этому конец. Восстановление монархической формы правления сопровождается усилением имитационной деятельности государственного аппарата и его пропагандистской машины, нарастанием количества произносимых слов о демократии. Конечно, в стране, где Конституция и закон не являются высшей ценностью, для осуществления каких-либо преобразований нет необходимости менять букву закона. Достаточно расставить на ключевые государственные должности людей, преданных идее монархизма и конкретному вождю.

Восстановить монархическую форму правления удалось в результате возрождения в массе населения идей вождизма и патернализма. Люди вновь поверили в то, что действующий президент страны сможет привести их к счастью и, поддержали расширение его властных полномочий. Конечно, это случилось не само по себе, а в следствие захвата государственным аппаратом контроля над основными источниками распространения информации в стране. Телевидение, радио и газеты в нарушении ст. 13 и 29 Конституции РФ были превращены в мощный пропагандистский инструмент,

С. 261

убеждающий людей поверить в президента и его бюрократическую машину. Ограничения свободы слова и печати позволили лишить демократическое движение возможности обращаться к населению.

Конкурирующие за власть управленческие группы, составляющие аппарат центральных, региональных и местных органов власти осознали, что сохранение их власти в стране возможно только при объединении вокруг главы государства. Население никогда не доверяло бюрократии. Оно, по традиции, готово идти только за вождем, за спиной которого может спрятаться все полчище чиновников. Поэтому, умеряя свои амбиции, управленцы разных уровней начали поддерживать всеми имеющимися в их распоряжении средствами консолидацию власти в стране в руках главы государства.

Овладеть умами людей и одновременно консолидировать управленческий аппарат государства и часть номенклатурных предпринимателей позволила созданная администрацией президента партеобразная организация под названием «Единая Россия». Она, нарушая ст. 13 и 30 Конституции РФ вытеснила с политического пространства демократические силы. Слабая оппозиция оказалась представлена только левыми партиями, которые не возражают против монархического правления, но хотели бы видеть на посту главы государства своего человека.

Захват управленцами большей части информационного и политического пространства позволил им сформировать центральные представительные органы власти из людей, лояльных главе государства. Федеральное Собрание оказалось подчиненным Президенту и перестало быть законодательным органом, как закреплено в ст. 94 Конституции РФ. Оно превратилось в орган регистрации законов, фактически принимаемых администрацией Президента и Правительством. Подчинение Федерального Собрания Президенту покончило с действием ст. 10 Конституции РФ, закрепляющей разделение властей.

Конституция РФ 1993 года, принятая под контролем действовавшего тогда главы государства, закрепила ряд положений, обеспечивающих зависимость Государственной Думы от Президента РФ. Сегодня, с помощью новых законов продолжается урезание прав парламента. Принятые недавно поправки к Закону РФ «О Счетной палате РФ» предоставляют право предлагать кандидатуры Председателя Счетной палаты и его заместителя

С. 262

Президенту РФ. Таким образом, контрольные полномочия Федерального Собрания оказались еще более урезанными.

Президент РФ, согласно Конституции РФ (п. «е» ст. 83) участвует в формировании судебной власти в стране. Это позволяет администрации Президента оказывать давление на суды и распространять в России «басманное правосудие».

С начала XXI века тенденция укрепления самостоятельности регионов России сменилась тенденцией к унитаризации. В первую очередь была существенно ограничена финансовая самостоятельность субъектов Федерации. Президент, действуя помимо закона, создал федеральные округа и назначил в них своих представителей, которые должны были осуществлять контроль над работой органов власти регионов.

Постепенно полномочные представители Президента в округах стали присваивать себе административные функции. С 2004 года вступил в действие закон, в соответствии с которым фактически Президент стал назначать глав регионов на основе рекомендаций его администрации и представителей Президента в федеральных округах. За последние годы главы большинства регионов отработали технику формирования представительных органов регионов из верных им людей и фактически ввели единоличное правление. Теперь вся эта система оказалась подчиненной одному лицу в государстве, и можно говорить о восстановлении империи.

Сегодня рассматривается вопрос о том, как устранить ростки местного самоуправления в России и довести построение иерархической системы управления страной до полного завершения.

Восстановление иерархической системы управления страной стало возможно не только в силу пассивности избирателей и подавления демократической оппозиции. Государственные чиновники откровенно вмешиваются в избирательные процессы, злоупотребляя своим служебным положением, превышая свои полномочия. С помощью использования так называемого административного ресурса бюрократия поставила под свой контроль выборы в стране, превращая их в плебисцит. Требование ч. 3 ст. 3 Конституции РФ о проведении свободных выборов в органы власти не выполняется. Сегодня стало очевидным, что должность главы государства, как и в 2000 году, будет передаваться по наследству лицу, которого назначит прежний глава государства, если не найдут способа удержания власти в руках одного человека более 8 лет, обозначенных в Конституции РФ (ч. 3 ст. 81). Формировать зависимые от главы

С. 263

государства представительные органы поможет переход к выборам депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе, а выборов в представительные органы регионов по смешанной системе. Принимаемые сегодня меры должны обеспечить доминирование на всем политическом пространстве партеобразного объединения чиновников и партий созданных под руководством администрации Президента.

В случае, если глава государства не сможет удерживать власть в стране с помощью воздействия на сознание людей через подчиненные ему СМИ и с помощью управляемых выборов, Конституция РФ создает условия для введения в стране прямого президентского правления, т.е. военной диктатуры. Согласно ч. 2 ст. 87 Конституции РФ Президент является Верховным Главнокомандующим. Он назначает руководителей всех силовых ведомств и непосредственно руководит их работой. Повод для применения насильственных мер, направленных на сохранение монархического правления в стране всегда можно найти. В стране в любой день может случиться новый Беслан.

Подводя итог, можно сказать, что суверенная власть в стране принадлежит не народу, как сказано в ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, а Президенту и его администрации.

Конечно, построенная система является непрочной и рухнет, как только в стране возникнут экономические проблемы. Переживаемые Россией события в чем-то похожи на период III империи во Франции. Тогда, восстановленная монархическая форма правления продержалась 30 лет. История покажет, на какой срок восстановилась в России отжившая в развитых странах форма правления.

## 22. Имитация республикой формы правления в советском государстве

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

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

В сравнительном плане республиканская форма правления как полиархия (правление многих) противопоставляется олигархии (правлению немногих) и монархии (правлению одного). Признаком республики является то, что народ непосредственно принимает важнейшие государственные решения (с помощью народных собраний, например, вече) или выбирает для этого своих представителей. Республика может быть только там, где есть демократический политический режим: свобода слова и обмена информацией, свобода объединения в союзы, свобода выбора своих представителей. Политическими свободами могут воспользоваться только экономически свободные и лично свободные люди.

Большевики легитимизировали свою власть, доказывая, что они выражают интересы пролетариата и крестьянства. Такая власть должна была иметь республиканскую форму. Этому препятствовали три основные причины. Во-первых, население советской России, а затем СССР имело восточный менталитет. Оно не желало участвовать в управлении государственными делами, предпочитая оставаться подданными, вручающими свою судьбу «доброму царю», назначенному им начальству. Во-вторых, новые управленцы, составляющие государственный и партийный аппарат быстро приобрели свойства особой общности, отделившейся от массы рабочих и крестьян, из которой они вышли. Для сохранения своей власти новая бюрократия должна была лишить население политических прав и свобод, ввести авторитарный режим и монархическую или олигархическую форму правления. В третьих, острая борьба между старыми и новыми элитами за власть не могла быть оформлена в республиканскую форму. Каждая из борющихся сторон для установления своей власти должна была прибегать к насилию, к лишению населения политических свобод.

В этих условиях новые управленцы, составляющие партийно-государственный аппарат, пошли по пути имитации республиканской формы правления. Средствами имитации стали декларативные нормы конституций и законов, которые не реализовывались в жизнь. В стране был создан механизм их нейтрализации (блокирования), состоящий, в частности, из норм формально подзаконных, но имеющих большую юридическую силу, чем законы актов, старых и вновь созданных обычаев монархического правления и произвола бюрократии, административных прецедентов, формируемых в партийно-государственном аппарате, политических доктрин, исходящих от вождя партии. Наряду с официально провозглашаемой системой норм, декларирующих республиканскую форму правления, создается реально действующая система норм, закрепляющая олигархические или монархические властные отношения. Так, Конституция РСФСР 1918 г. декларирует создание республики Советов (ст. 1), а реально действующие нормы устанавливают олигархический порядок, власть группы вождя коммунистической партии. Имитации такого рода возможны в условиях полного пренебрежения общества и государственных чиновников к конституции и закону. В таких системах, как точно подметил И.В. Сталин, кадры решают все, а не право и закон. С помощью этих кадров, преданных своему начальнику можно обойти любой закон, не понеся за это ни какой ответственности.

1. Первоначально власть захватывается вооруженным путем и затем удерживается с помощью насилия в ходе гражданской войны. Борьба за власть ведется не на избирательных участках, а на фронте. Противников новой партийно-государственной бюрократии выявляют полицейскими методами с помощью ВЧК и лишают свободы. Все они объявляются врагами народа. Конкурирующие элиты лишаются избирательного права, экономической и финансовой основы борьбы за власть. Их объединения (в том числе партии) уничтожаются. Они лишаются печатных средств, с помощью которых могли бы доводить свою точку зрения до населения. 4 июля 1918 года собрался последний V Всероссийский съезд Советов, на котором из 1132 делегатов присутствовало 745 большевиков и 352 левых эсера. Проведение выборов в Советы осуществляется под строгим контролем аппарата партии большевиков, и в них не допускают представителей иных партий. Выборы не являются свободными. Представительные органы, которые формировались вопреки желанию партийной олигархии и мешали ей осуществлять свою власть, уничтожались. В январе 1918 года было распущено Учредительное собрание. Не дали работать Второму Съезду крестьянских депутатов. Вместо него под контролем большевистской партократии был созван Третий Съезд крестьянских депутатов (10 января 1918 года), делегаты которого приняли роковое для крестьянской массы решение объединить крестьянские Советы с Советами рабочих депутатов. Таким образом, удалось уничтожить представительный институт, выражающий интересы крестьян, которые в условиях свободных выборов никогда бы не поддержали большевиков.

Определенные элементы выборности органов власти сохраняются на первом этапе жизни нового советского государства (выборы на Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, выборы Советов на местах, выборы на съезды партии большевиков). Партаппарат вырабатывает приемы управления избирательными кампаниями для того, чтобы превратить их ритуал с заранее определенным итогом. Труднее всего управлять крестьянской массой. Поэтому Конституция РФ 1918 года вводит неравные выборы. Контроль за голосованием обеспечивает его открытость. Отсеивать неудобных кандидатов в органы власти позволяет многоступенчатость выборов.

По мере того, как новый партийно-государственный аппарат охватывает всю страну, приобретает сплоченность, организованность, получает в свои руки орудия насилия, население имеет все меньшие возможности выразить свою волю. Оно теряет экономическую, личную, а вместе с этим и политическую свободу. Возрастание мощи пропагандистской машины партийно-государственного аппарата позволяет манипулировать сознанием больших групп людей и направлять их действия с минимальным применением силы. Появляется возможность ввести тоталитарный политический режим.

К 1936 году всякая оппозиция правящей общности управленцев, составляющих партийно-государственный аппарат СССР, была уничтожена. С помощью массовых репрессий были уничтожены даже те, кто мог сомневаться в справедливости господства партийной бюрократии. Исчезла необходимость лишать кого бы то ни было избирательных прав, устанавливать неравенство при голосовании (ст. 134-136 Конституция СССР 1936 г.). Весь партийный аппарат был превращен в единый монолит. Исчезла даже возможность выбора между той или иной группой внутри коммунистической партии. Исчезли выборы и в самой партии. Социальная группа политиков, как лиц, осуществляющих публичную

деятельность, полностью заменяется партийной номенклатурой (бюрократией, назначенной на политические должности). Все выборы в органы власти страны осуществлялись на безальтернативной основе и превращались в плебесциты, т.е. акты утверждения населением кандидатов выдвинутых партийным аппаратом на различные должности. Огосударствление всех общественных объединений позволяет предоставить им право выдвигать кандидатов в депутаты Советов (ст. 141 Конституции СССР 1936 г.). Они только прикрывали номенклатурные назначения. За отказ поддерживать номенклатурного выдвинутого избиратель мог поплатиться свободой и даже жизнью. Поэтому явка на выборы достигала почти 100% и все явившиеся поддерживали выдвинутого партийным аппаратом кандидата. В этих условиях партаппарат отказался от многоступенчатых и открытых выборов в Советы (ст. 134, 139-140 Конституция СССР 1936 г.).

Вся эта система формирования государственного аппарата прикрывалась декларациями о том, что население страны сознательно выбирает своих представителей в Советы. Верные сталинисты в 30-годы объявили о достижении новой ступени развития демократии в СССР.

2. Обособившийся от населения партийно-государственный аппарат осуществлял саморазвитие на иерархической основе. Ядром его был дисциплинированный партийный аппарат, формируемый сверху вниз. Во главе его стояло несколько признанных вождей партии (партийная олигархия), подбиравших на руководящие должности в партийный и государственный аппарат своих сторонников из разных групп общества. Те, в свою очередь, формировали более низкое звено аппарата. Возникла так называемая система номенклатуры, т.е. права формировать аппарат подвластных органов. Чиновники, составляющие этот аппарат, так же стали называться номенклатурой.

Между вождями партии постоянно происходила борьба, которая после смерти В.И. Ленина переросла в прямое физическое устранение противников. Постепенно И.В. Сталину удалось олигархическое правление превратить в монархическое. Съезды коммунистической партии, выборы ее руководства превратились в формальность.

Диктатор намеревался жить очень долго и не оставил себе преемника. Поэтому, после его смерти вновь возникло олигархическое правление страной. В ходе борьбы за власть между партийными олигархами выделялся какой-то человек, который оказывался первым среди равных (Н.С. Хрущев, Л.И. Брежнев, М.С. Горбачев). Борьба за власть шла не в форме публичных дискуссий, а в форме интрижек, сговоров и переворотов (примерами являются лишения власти Л.П. Бери, затем В.М. Молотова, Г. Маленкова и Л.М. Когановича, затем Н.С. Хрущева).

3. Начиная с Конституции РСФСР 1918 года высшим органом власти в России, а затем в СССР объявлялся либо Съезд Советов, либо Верховный Совет. Но эти органы формировались партийной олигархией и выполняли лишь роль демократической витрины. Большинство депутатов Советов состояло из членов коммунистической партии и подчинялось партийной дисциплине. Они послушно утверждали нормотворческие решения, которые принимал партийный аппарат. Советы не являлись нормотворческими (законотворческими) органами, а выполняли норморегистрационные (законорегистрационные) функции. Исполнительный аппарат Советов выполнял распоряжения партийного аппарата, а не депутатского корпуса Советов. Для удобства контроля за советскими органами они строились на иерархической основе. Вышестоящие Советы могли давать указания нижестоящим.

Изучение разного рода имитаций республиканских форм полезно не только историкам. Подобного рода имитации типичны для современных государств и являются эффективным средством обмана населения.



## Тема 6. Сущность, функции, формы, принципы права

### План

1. Сущность права. Методика анализа двух сторон сущности позитивного права.
2. Социальное назначение (ценность) и функции права.
3. Источники права.
4. Принципы права.
5. Права человека.

### Конфликт принципов права и принципов административной нормативной системы

Выступление на конференции в г. С. Петербурге 30 ноября 2006 г.

Административной здесь называется нормативная система, обеспечивающая власть государственной бюрократии. Она возникает в административном обществе, где население экономически, политически и идеологически зависит от обособленного от общества класса государственной бюрократии<sup>128</sup>. Основные идеи, принципы нормативной системы, действующей в административном обществе, не тождественны принципам идеального права, сложившегося в странах Запада. Подчас они прямо противоположны, поскольку вытекают из разных социальных условий.

При анализе административных нормативных систем следует иметь в виду, что они состоят из вступающих в противоречие официальных норм, закрепляемых в нормативных актах (законах, подзаконных актах) и реально действующих норм, существующих в виде санкционированных государственной бюрократией обычаев, административных прецедентов (образцах поведения начальников разного уровня), административных доктрин (высказываниях и теориях, исходящих от главы государства и ниже стоящих начальников). На современном этапе развития нормативной системы России в нормах официального позитивного права закрепляются одни принципы, а в реально действующих нормах, которые иногда называют «теневым правом»<sup>129</sup> присутствуют другие принципы.

1. В отличие от правовой системы с ее формальным равенством, основным принципом административной нормативной системы является принцип **иерархии**. Принцип равенства возникает в обществе, построенном на договоре между формально равными субъектами. Договор является основой рыночных экономических отношений, основой демократического конституционного государства. В административном обществе господствуют отношения власти и подчинения. В рамках патерналистских отношений государство принудительно отнимает у членов общества большую часть произведенного общественного продукта и распределяет ее между людьми. Административное государство строится не на основе договора, а на основе суверенитета главы государства, идеологии патернализма и вождизма. На принципах иерархии построены отношения внутри государственного аппарата, который старается навязать этот принцип всему обществу, выстроить людей по кастовому или сословному признаку. Их нормативный статус определяется, как правило, близостью к государственному аппарату, полезностью выполняемых ими общественных функций для высшей бюрократии.

Элементы сословности сохранялись в советском обществе (партократия, иная бюрократия, пролетариат, крестьяне, интеллигенция, эксплуататорские слои). Они присутствуют и сегодня. Реальное нормативное положение предпринимателя зависит от его близости к органам власти.

2. Если принципом идеального права является принцип свободы, то общим принципом административной нормативной системы является принцип **не свободы**. Он означает, что изначально все члены общества бесправны и только при выполнении определенных ролей (занятии должности), по воле высшей бюрократии они награждаются правами и привилегиями, которые можно отнять за те или иные провинности. Верхи государственной бюрократии стремятся к распределению в обществе всех ресурсов, в том числе нормативно-статусных. Конституция здесь октроируется главой государства, а предоставленные ею права и свободы могут легко отниматься со ссылками на необходимость защиты государства, поддержания порядка, борьбы с терроризмом и экстремизмом.

---

<sup>128</sup> В других работах автор говорит об административной или бюрократической правовой системе: Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005; Денисов С.А. Бюрократизация правовой системы // Правоведение. 2006. № 5. С. 41 – 52.

<sup>129</sup> Баранов В.М. Теневое право. Н. Новгород, 2002.

Люди в административных обществах, привыкшие к пассивности и государственной опеке сами не стремятся к свободе, поскольку она требует от них активности и ответственности за свой выбор.

Свобода не совместима с административной нормативной системой, поскольку в негативной форме она ограничивает право управленцев вмешиваться в жизнь управляемых, а в позитивной форме грозит посягательством на право бюрократии монопольно управлять общественными делами.

В зависимости от силы групп государственной бюрократии и склонности населения к патернализму, в обществе существует разная степень несвободы. Административная нормативная система может поддерживать рабство и тоталитаризм, а может декларировать права и свободы, создавая массу мелких препятствий, не позволяющих пользоваться ими.

С помощью государственных норм управленцы ограничивают свободу людей на предпринимательскую деятельность. Одновременно устанавливается возможность государственных органов, должностных лиц ограничивать право частной собственности. Как показывает европейская история, укрепление частных собственников грозит потерей власти самодержавной бюрократии. Права предпринимателей во все времена, начиная от царя Хаммурапи, ограничивали, ссылаясь на необходимость защиты потребителей и бедных слоев населения. Сегодня в России введена условная частная собственность и право на предпринимательство. Они реализуются в случаях, если предприниматель не вступает в конфликт с государственной бюрократией. Часто это означает требование отказа от помощи политической оппозиции и поддержки квазипартии, созданной бюрократией.

Ограничение политических свобод означает установление в стране авторитарного режима и монархической формы правления, централизации принятия решений. Сегодня эти ограничения прикрываются демократической риторикой писаного права. При общей пассивности населения, репрессии применяются только против небольшой части активистов правозащитного движения и демократической оппозиции. Удушье политических свобод позволяет мелочная регламентация создания и деятельности общественных объединений, в том числе политических партий. В условиях неизбежных нарушений всякого рода правил не трудно осуществлять избирательное привлечение отдельных организаций к юридической ответственности. Особую роль здесь играют федеральные законы «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «О свободе совести и вероисповедания», «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан РФ».

Административная нормативная система обеспечивает устранение свободы средств массовой информации, свободы преподавания. СМИ и органы образования превращаются в органы пропаганды. На них возлагается распространение в общества идей этатизма, патернализма, вождизма.

Для удержания населения под контролем государственной бюрократии необходимо отказаться или существенно ограничить права людей на неприкосновенность, выбор места жительства, неприкосновенность их жилища, права на частную жизнь и тайну сообщений, передаваемых посредством разных технических средств.

3. В административных социальных системах складывается **свое понимание справедливости**, отличное от его понимания в идеальных правовых системах. В литературе отмечается, что абсолютно все тираны присваивали себе титулы «справедливейших», «милостивейших», «человеколюбивых». Они утверждали, что свято блюдут божественные и человеческие законы»<sup>130</sup>. Само понимание справедливости привносится в административных обществах государственной бюрократией через подчиненные ей средства массовой информации или церковь. Оно оправдывает административный строй. При осуществлении нормативного регулирования экономической сферы жизни справедливым объявляется реальное материальное равенство людей (уравнительное распределение продукта, осуществляемое государственной бюрократией). Это было типично для большинства стран Востока и приобрело крайние формы в советской нормативной системе. Сама бюрократия, в ходе распределения общественных благ, приобретает экономическое господство над обществом и материальные привилегии. Поддержание распределительной экономики позволяет сделать все население экономически зависимым от государства и не допускать формирования класса частных собственников, который, как показала история стран Запада, может лишиться самодержавную бюрократию политической власти.

Указанный конфликт между принципами права и принципами административной нормативной системы объясняет трудности перехода российского общества к праву. Фактически оно должно отказаться от своих столетних традиций и перейти к совершенно иной, незнакомой для него

---

<sup>130</sup> Феофанов Ю. Возвращение к истокам // Знамя. 1989. Февраль. С. 139.

нормативной системе. Значительная часть населения неизбежно будет сопротивляться такому переходу. Открыто или скрыто это сопротивление будет поддержано господствующим в России классом бюрократии. Значительные успехи на пути движения к праву возникнут, так же как и в Европе, вместе с развитием рыночных отношений, появлением сильного класса конкурирующих между собой предпринимателей, которые вынуждены будут заключать политические соглашения по разделу государственной власти между группами предпринимателей и другими группами общества, переходить к использованию правовых принципов для регулирования отношений в стране.

Влияние обособленных управленческих групп на форму позитивного права

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

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

Разбивка страниц по Ленинградскому юридическому журналу:  
с. 79

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

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

С. 80

Востока. В XX веке обособленные от общества управленцы приобретали больший вес, чем частные собственники в условиях фашистских диктатур. К административным социальным системам, безусловно, следует отнести страны так называемого реального социализма. Их общей спецификой являлось так же то, что государственный аппарат соединяется не с церковным, а с партийным. В результате этого возникали партийные государства<sup>131</sup>.

Влияние интересов разных групп общества на форму позитивного права в отечественной литературе не отрицается,<sup>132</sup> но **специальных исследований воздействия обособленных управленческих групп на форму права ранее не проводилось.**

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

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

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

1. Отношение обособленных управленческих групп к конституционным актам

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

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

С. 81

умелые военные стратеги управленческие элиты возглавляют деятельность по принятию конституционных актов (октроируют конституции) и делают все возможное, чтобы они оказались декларативными, не работающими. Конституция превращается в документ, имеющий не правовое, а

<sup>131</sup> Перестройка: двадцать лет спустя (Доклад Горбачев-Фонда). М., 2005. С. 20.

<sup>132</sup> Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 331.

идеологическое значение. Она может провозглашать власть народа, личные и политические свободы граждан и, тем самым, маскировать реальную власть в стране государственной бюрократии. Провозглашаемые нормы и принципы являются всего лишь политической рекламой строя, создаваемого управленцами. В СССР каждый вождь пытался оставить свой след в истории приняв свою конституцию, имитирующую демократию и достижение каких-то целей. Первая конституция была принята при В.И. Ленине. Затем появилась сталинская Конституция 1936 года. Свою конституцию хотел, но не успел принять Н.С. Хрущев. Была принята брежневская и ельцинская конституция.

Обособленные управленческие группы формируют механизм нейтрализации норм конституции.

Нормы конституции носят общий характер и нуждаются в конкретизации. Часто законодатель руководствуется фразой брошенной Наполеоном Бонапартом создателям французской Конституции 1799 г.: «Пишите коротко и не ясно»<sup>133</sup>. В этом случае возникает необходимость принятия исполнительными органами власти подзаконных нормативных актов, которые, в интересах управленцев не развивают, а нейтрализуют действие общих норм или обеспечивают им ограниченное действие.

Советские конституции не имели прямого действия и не могли работать пока не дополнялись законами и подзаконными актами. Ч. 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 года провозгласила право граждан обжаловать в суд действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан. Но реально это право появилось у граждан только через 10 лет, после принятия соответствующего Закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». Но и он давал значительно урезанные права<sup>134</sup>.

Отсутствие эффективной системы контроля за конституционностью нормативных актов, позволяет легко превращать конституцию в декларативный документ идеологического, а не юридического характера. В СССР, - отмечает А.В. Оболонский, - никто серьезно не обращал внимание на противоречия между нормами конституции и подзаконных актов<sup>135</sup>.

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

С. 82

отменена чрезвычайным «Законом в целях устранения бедствий народа и государства», в котором допускалось уклонение закона от имперской конституции (ст. 2) и принятие законов имперским правительством (ст. 1)<sup>136</sup>.

В не правовых государствах, как точно подметил И.В. Сталин, кадры, а не закон решают все. Так, ст. 155 Конституции СССР 1977 года утверждала, что судьи независимы и подчиняются только закону. В то же время, большинство судей являлись членами КПСС и должны были подчиняться партийным органам. «В результате, - писал В.М. Савицкий, - ни одно из конституционных положений, декларировавших независимость суда, на практике не выполнялось. Нормы Конституции служили лишь фиговым листком, прикрывавшим бесхребетную угодливость и холуйское послушание так называемой судебной власти, с первого же дня находившейся под пятой партаппарата»<sup>137</sup>.

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

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

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

Недемократические формы правления позволяют обособленным управленческим группам реализовать свои интересы через законы, издаваемые главой государства (монархом, диктатором, вождем). Высокая степень централизации государственного аппарата обеспечивает положение, при котором принимаемые подзаконные акты не противоречат законам, поддерживается строгая иерархия в системе законов. Так, в СССР, уголовные кодексы союзных республик были всего лишь копиями Основ уголовного законодательства СССР<sup>138</sup>. При ослаблении

С. 83

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

Законы, издаваемые главой государства, как главой бюрократической системы могут иметь разный вид. Ст. 53 Основных законов Российской империи объявляла: «Законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных

<sup>133</sup> Манфред А.З. Наполеон Бонапарт. М., 1972. С. 302.

<sup>134</sup> Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 45-47.

<sup>135</sup> Оболонский А.В. Человек и государственное управление. 1987. С. 66.

<sup>136</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 322.

<sup>137</sup> Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 14.

<sup>138</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 162-163.

Высочайшего утверждения". Одобрение могла быть в форме подписи, надписи или устно. При устном одобрении оно подтверждалось заслуживающим доверия лицом<sup>139</sup>.

В условиях культа личности в коммунистических странах роль закона играли «указания вождя»<sup>140</sup>. Они могли быть как устные, так и письменные, опубликованные или секретные. Часто эти указания имеют форму рекомендаций, которые, тем не менее, воспринимаются всеми как обязательные для исполнения. Отказ от их исполнения был равносителен совершению преступления. Указания вождя часто содержались в его политических выступлениях в газете, по радио, на политическом форуме (съезде партии, собрании актива). Например, в 1955 году Мао Цзэ-дун принял единоличное решение форсировать темпы кооперирования в деревне. Свои требования он высказал на совещании секретарей парторганизаций провинций, городов и уездов в 1955 г. Одновременно он квалифицировал поведение своих противников как правый уклон, с которым необходимо бороться. В своем выступлении «О борьбе против правого уклона и консерватизма» 6 декабря 1956 г. он вновь потребовал досрочно выполнить план коллективизации. Его требования рассматривались как закон на местах и беспрекословно исполнялись<sup>141</sup>. В одной из бесед в Праздник весны 13 февраля 1964 г. Мао Цзэ-дун приказать выгнать из городов артистов, поэтов, драматургов, литераторов в деревню. Если они не поедут туда, то не выдавать им продовольствия<sup>142</sup>.

Иногда в отечественной правовой литературе выделяют такие источники права как односторонние обещания представителей управленческой элиты и их программные заявления. Например, Л.И. Петражицкий говорит об обещании монархов<sup>143</sup>. Бошно С.В. относит к категории программ, являющихся источниками права программные заявления высших должностных лиц государства<sup>144</sup>.

С. 84

Часто такого рода обещания программного характера носят декларативный характер и на деле не реализуются. Например, Л.И. Брежнев Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР заявлял: "строая коммунизм, мы будем все шире развивать демократию"<sup>145</sup>.

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

С ослаблением власти обособленных управленческих групп и превращением парламентов в рабочие органы, управленцы стараются усилить законотворческую роль главы государства, исполнительных органов власти. Как уже отмечалось, фашистский режим в Германии удалось установить после того, как рейхстаг, под давлением А. Гитлера принял закон, наделяющий правительство законотворческими функциями<sup>146</sup>.

Законы в административных правовых системах могут играть декларативную роль, обеспечивать позитивный имидж власти обособленных управленческих групп. Образцом может служить Закон СССР "О трудовых коллективах и повышение их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями" от 17 июня 1983 года. Он носил чисто декларативный характер, и был нацелен на приукрашивание существующего режима, введение общественности в заблуждение<sup>147</sup>.

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

В условиях невысокой законности в стране для чиновника ведомственная инструкция или приказ начальника значит гораздо больше, чем статья конституции<sup>148</sup>. В 70-е годы XX века в СССР закон вступал в силу в системе Министерства внутренних дел только после объявления его приказом министра.

Нейтрализация закона может быть обеспечена слишком общим и неопределенным характером его норм, которые не могут реализоваться непосредственно, и допускают широкие рамки их толкования в подзаконных актах. Как отмечают отечественные правоведы, высокая роль подзаконных актов определяется тем, что законы содержат отсылочные к подзаконным актам статьи, недостаточно определенны (не ясные, не четкие)<sup>149</sup>. Р. Давид пишет о советской правовой системе: «... широкие формулы в текстах законов оставляют административным властям простор для самостоятельности в рамках этих законов, и большинство мер,

С. 85

определявших жизнь в Советском Союзе, установлено Советом Министров и подчиненными ему органами»<sup>150</sup>.

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

---

<sup>139</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 35, 410.

<sup>140</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 111-113.

<sup>141</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 100-101.

<sup>142</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 192.

<sup>143</sup> Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. 2. СПб., 1910. С. 598-599.

<sup>144</sup> Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 90-91.

<sup>145</sup> Брежнев Л.И. Ленинским курсом. М., 1978. Т. 6. С. 331.

<sup>146</sup> Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 309.

<sup>147</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 8.

<sup>148</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

<sup>149</sup> Таможенное право. Учебник. М.: Юрист, 1998. С. 69.

<sup>150</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 161.

Подзаконные акты удобны для реализации интересов управленцев тем, что они менее доступны для населения, их принятие, по сравнению с принятием закона, не привлекает внимание общественности, журналистов даже в демократических странах<sup>151</sup>.

Подзаконные акты, противоречащие конституции и законам позволяют управленцам фактически уничтожать конституционный строй в стране и господство права над государственным аппаратом. Выхолащивание законов через подзаконные акты применялось широко в царской России<sup>152</sup>.

В частнособственнических социальных системах большая доля отношений регулируется с помощью договоров между частными лицами. В административных социальных системах, управленцы не доверяют населению и вмешиваются во все сферы общественной жизни, регулируя их с помощью огромного количества нормативных актов. Р. Давид пишет и коммунистических странах следующее: «Именно управление должно путем издания различного рода постановлений, распоряжений и т.д. взять на себя осуществление большей части экономической задачи, которая в буржуазных странах выполняется с помощью инициативы частных предприятий. Отсюда и беспрецедентный рост административной регламентации»<sup>153</sup>.

Множественность и не кодифицированность подзаконных нормативных актов приводят к тому, что население не знает своих прав и обязанностей и попадает в полную зависимость от чиновников правоприменителей. Ситуация усугубляется недоступностью юридической помощи для бедного населения, лишённого в административных социальных системах основных средств производства. Увеличение количества нормативных актов объективно ведет к усилению противоречивости системы права, что так же расширяет возможности для произвола управленцев и роста их коррумпированности. Проводящиеся время от времени ревизии выявляют тысячи нормативных актов, не подлежащих применению. Работы по систематизации нормативных актов в СССР на 1 января 1986 года позволили отменить полностью 27763 акта и внести изменения в 27336 актов союзного законодательства. Работа над Сводом законов СССР позволила на 1 января 1986 года отменить полностью 839 законодательных актов и внести изменения в 894 законодательных акта<sup>154</sup>.

С. 86

Большое значение для нейтрализации норм конституции и законов имеют секретные подзаконные акты, доводимые только до правоприменителя и неизвестные управляемому населению. С их помощью управленческие элиты государства могут нейтрализовать действие норм международных договоров, которые ими подписаны. Например, секретные ведомственные нормативные акты в царской России предусматривали перлюстрацию корреспонденции запрещенную правилами Всемирного почтового союза, членом которого являлась Россия<sup>155</sup>.

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

### 3. Использование религиозных и партийных документов как источников права

Огромного влияния в обществе и обособления от него управленцы достигают тогда, когда объединяют в своих руках светскую и духовную власть над людьми. Это происходит в теократических или партийных государствах. Глава государства является одновременно главой церкви или главой партеобразного объединений бюрократии (часто в литературе называется «партией власти»)<sup>156</sup>. Аппарат церкви или партеобразного объединения сливается с аппаратом светской власти. В этом случае важнейшим источником принципов и норм позитивного права становятся религиозные документы или документы партеобразных объединений бюрократии. В условиях господства в стране какой-то религии или идеологии, названные нормы являются обязательными для всего аппарата управления и населения страны. Например, требование к государственным органам начать массовый террор против богатых казаков было закреплено в циркулярном письме принятом на заседании Оргбюро ЦК РКП(б) 24 января 1919 года<sup>157</sup>. Силу закона имели решения съездов национал-социалистической партии Германии. Правительственные функции присваивали себе центральные и местные органы фашистской партии<sup>158</sup>.

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

С. 87

Решения центральных органов партеобразных объединений в партийных государствах обладают **большей юридической силой, чем законы**. Например, Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» отменял действие законов об аренде земли в районах сплошной коллективизации (раздела 7 и 8 Общих начал землепользования и землеустройства), отменял действие иных основных прав и свобод граждан: вводил смертную казнь за ряд деяний, иные меры ограничения свободы для кулаков<sup>159</sup>.

Известно, что высшими источниками мусульманского права являются Коран и Сунна. В партийных государствах высшими источниками права считаются программа и устав господствующей в них партеобразной организации чиновников, решения партийных съездов, пленумов. Роль подзаконных актов имеют письма и телеграммы центральных органов

<sup>151</sup> Peirce W.S. Bureaucratic Failure and Public Expenditure. N. Y.: Academic Press, 1981. P. 66.

<sup>152</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 2. С. 283-288.

<sup>153</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 164.

<sup>154</sup> Самошенко И.С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 4-5.

<sup>155</sup> Жаров С.Н. Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи. Диссертация на соискании ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург. 2000. С. 160-162.

<sup>156</sup> КПСС и другие организации бюрократии нельзя назвать партиями. Они отличаются от них по целям, составу, средствам реализации своих задач.

<sup>157</sup> История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 120.

<sup>158</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 462.

<sup>159</sup> Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945). М., 1996. С. 435-442.

партеобразных объединений, направленные на места, постановления ниже стоящих организаций партеобразного объединения управленцев. Декларируемое верховенство решений коллективных органов партеобразных объединений управленцев (съездов), программы и устава партии может быть ложным. При отсутствии внутрипартийной демократии, высшее значение имеют решения, принятые главой партеобразного объединения или правящей олигархией. С.С. Алексеев пишет: "... все основные вопросы жизни советского общества монополично решались партийными инстанциями, в первую очередь высшими: политбюро ЦК партии, секретарями ЦК и, конечно же, высшим партийным правителем — Генеральным секретарем (решения которых во имя формально провозглашенной партийной демократии по тем или иным вопросам "пропускались" через коллективные партийные форумы — пленумы, съезды)"<sup>160</sup>.

Нормы, принятые в партийных документах могут дублироваться в нормативных правовых актах, принимаемых государственными органами, а могут действовать непосредственно через чиновников, являющихся членами господствующей партии. С.С. Алексеев пишет: "... высшее революционное право большевистского всевластия реализовывалось в основном напрямую, минуя всю эту канитель с советами, с юридическими институтами, процедурами и иными ненужными премудростями"<sup>161</sup>.

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

С. 88

страны. Декрет «О суде» 1917 года делает ссылку на Программу-минимум Российской социал-демократической партии и партии социал-революционеров<sup>162</sup>.

В советский период часть нормативных актов издавалось совместно органами государства и партеобразного объединения бюрократии. Примером может служить Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства" от 25 июня 1975 года<sup>163</sup>.

Партийные документы в партийных государствах закрепляют основы государственного строя страны. Например, Устав Коммунистической партии Китая 1969 г. требовал от всех коммунистов быть верными Мао Цзэ-дуну и изучать его идеи. В этом же Уставе определялся преемник главы партии и государства – Линь Бяо<sup>164</sup>. Таким образом, в стране фактически закреплялась абсолютная власть одного человека, которая должна была быть передана назначенному им наследнику. Это положение отменяло действие декларативной нормы Конституции Китая, провозглашающей его республикой.

Партийные государства присваивают себе широкие хозяйственные функции. Поэтому в документах партеобразных объединений управленцев большое количество норм хозяйственного права. Например, в апреле 1958 г. ЦК КПК дал указание превратить мелкие сельскохозяйственные кооперативы в крупные путем слияния<sup>165</sup>.

Поскольку члены партии, к которым в первую очередь обращены нормы партийных документов являются служащими, то эти нормы можно отнести к служебному праву. Например, 10 мая ЦК КПК принял указания об участии руководящих работников в физическом труде<sup>166</sup>.

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

Партийные документы, реального действия, содержащие нормы, в соответствие с которыми осуществляется управление населением страны, часто засекречиваются и доводятся только до правящего управленческого слоя. Например, в декабре 1953 года ЦК КПК принял документ «Бороться за мобилизацию всех сил для превращения нашей страны в великое социалистическое государство», который никогда не был опубликован и был разослан в партийные организации в качестве тезисов для изучения и пропаганды генеральной линии партии. В документе было указано, как надо воспитывать китайский народ, как надо бороться с идеями, идущими в разрез с генеральной линией КПК<sup>167</sup>.

С. 89

Были случаи, когда нормы, содержащиеся в партийных решениях, выполняли провокационную роль. Например, в апреле 1956 г. компартия Китая выдвинула лозунг «Пусть расцветают сто цветов, пусть соперничают сто школ!». Часть населения решила, что речь идет о долгосрочном курсе партии и начало высказывать свое мнение о путях развития государства. В июне 1957 г. кампания была прекращена. Всех, кто высказал свое мнение, не совпадающее с мнением вождя партии объявили «правыми оппортунистами, реставраторами капитализма» и стали беспощадно преследовать<sup>168</sup>.

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

#### **4. Открытие и засекречивание нормативных актов**

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

<sup>160</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: "Статут". 1999. С. 509.

<sup>161</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: "Статут". 1999. С. 509.

<sup>162</sup> СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

<sup>163</sup> СП СССР, 1975. № 16. Ст. 98.

<sup>164</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 223.

<sup>165</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 118.

<sup>166</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 113

<sup>167</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 93-95.

<sup>168</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 113-115.



Нормативные акты создающие позитивный имидж административного государства, часто содержащие декларативные нормы публикуются, подлежат широкому распространению. Иногда население даже принуждают изучать эти акты. В СССР студентов вузов принуждали изучать Конституцию, Программу КПСС, решения партийных съездов и пленумов.

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

Нормативные предписания могут не публиковаться для всеобщего ознакомления, а направляться непосредственно правоприменителям. Они не имеют гриф «секретно», но ознакомиться с ними очень трудно. Р. Давид пишет, что такое положение существовало в царской России, где сборники актов, регулирующих деятельность государственных чиновников, были доступны только для самих чиновников. Конфиденциальный характер имели сборники нормативных актов министерств и ведомств в СССР<sup>169</sup>. Иногда в разряд актов для служебного пользования попадали и законы. В сталинском государстве уголовный кодекс и кодекс законов о труде были доступны только правоприменителям. КЗоТ РСФСР с 1938 по 1952 г. не переиздавался. В 1952 г. его издали, но все экземпляры пронумеровали и разослали по списку в государственные органы. В аннотации к изданию говорилось, что документ предназначен для служебного пользования

С. 90

работников суда и прокуратуры. Комментарии к нему так же издавались только для служебного пользования<sup>170</sup>.

Изданным в Японии в 1742 году сводом «ста законов» имели право пользоваться только специально приставленные к нему чиновники. «Считалось, что законы, особенно уголовные, должны сохраняться в тайне. В официальной теории отношение человека к писаному праву выражалось формулой: «следует выполнять, но не знать»<sup>171</sup>.

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

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

## 5. Доктрины

Теория позитивизма фактически отождествляет право и писанный закон. Она отказывается видеть неписанные нормы, которые могут иметь форму доктрины, правового обычая. Например, советская правовая теория полностью отрицала действие обычаев в советском праве<sup>172</sup>. Такой подход искажает представления о реальной системе позитивного права, действующей в обществе. Р. Давид, который часто сам склоняется к позитивистскому взгляду на право, признавал, что позитивистская концепция при рассмотрении источников права теряет чувство реализма<sup>173</sup>.

В религиозных и идеологизированных правовых системах решающую роль в системе источников права играют религиозные или идеологические доктрины, превращенные господствующей церковью или партией в правовые доктрины. Они излагаются пророками, святыми людьми, избранными аппаратом управления идеологами, партийными вождями. В СССР значение святых писаний, откровений пророков имели работы К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина. Право в СССР, пишет Р. Давид, — рассматривалось как реализация марксистско-ленинской доктрины<sup>174</sup>.

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

С. 91

период, силу высшего закона имели нормы, сформулированные в каких-то выступлениях генеральными секретарями Коммунистической партии Советского Союза. Эти доктрины в последствие формулировались в нормативных актах или применялись непосредственно. Почти сакральное значение имели идеи, высказываемые И.В. Сталиным, в период его нахождения у власти. IX Съезд КПК провозгласил в качестве основы всей общественной жизни Китая идеи Мао-Цзэ-дуна – маоизм, который пришел на смену марксизма-ленинизма<sup>175</sup>. Взгляды вождя излагались в публичных речах и книгах.

Для того чтобы идеи высказанные вождем приобрели высшую юридическую силу, пропагандистская машина должна возвеличить этого вождя, произвести его сакрализацию. Так, печатные издания Китая в конце 60-х начале 70-х годов XX века утверждали, что председатель Мао Цзэ-дун – это Ленин сегодня. Его называли «великим кормчим», руководителем партии, армии, народа и страны, философские труды которого помогают народу совершать трудовые рекорды<sup>176</sup>. «Излучающая свет идея Мао Цзэ-дуна имеет великое историческое значение» – сообщало агентство Синьхуа<sup>177</sup>.

В доктринах, чаще всего содержатся принципы права, которые в последствии фиксируются в писаных нормативных актах. Например, советские ученые показывали, что идея демократического централизма при организации

<sup>169</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 165-166.

<sup>170</sup> Лившиц Р.З. Трудовое законодательство: настоящее и будущее. М.: Наука, 1989. С. 4.

<sup>171</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 235.

<sup>172</sup> Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М. 1999. С. 269.

<sup>173</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 94.

<sup>174</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 190.

<sup>175</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 224.

<sup>176</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 198.

<sup>177</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 192.

федерации сначала была изложена в работах В.И. Ленин, а затем получила закрепление в конституционных актах Советского союзного государства на различных этапах его развития<sup>178</sup>.

Нормативные акты могут делать ссылки на господствующие в стране политические доктрины, содержащие общеправовые принципы. Ст. 4 Конституции КНДР 1972 г. гласит: Корейская Народно-Демократическая Республика руководствуется в своей деятельности идеями чучхе Трудовой партии Кореи, в которых марксизм-ленинизм находит свое творческое применение к действительности нашей страны<sup>179</sup>. Без знания ряда доктрин иногда невозможно понять смысл статьи законодательства. Например, ст. 50 Конституции СССР 1977 года указывает, что гражданам СССР гарантируются свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий демонстраций, но только в случаях, если они будут их использовать «в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя». Известно, что формулировать интересы народа и идеалы социализма в советский период могли только вожди коммунистической партии и государства. С изменением доктрины социализма и демократии при М.С. Горбачеве, изменился смысл названной статьи Конституции. Что было запрещено, стало разрешено.

С. 92

В политических доктринах главы государства могут содержаться нормы, определяющие международную политику государства. Например, при анализе международной политики китайского руководства обращалось внимание на то, что в 1949 г. Мао Цзэ-дун в своем вступлении на сессии Народной политической консультативной конференции Китая сказал: «Мы должны сотрудничать со странами и народами, которые любят мир и свободу, прежде всего с великим Советским Союзом и странами народной демократии»<sup>180</sup>. В 1949 г. другой видный партийный функционер Лю Шао-ци писал: «Если мы хотим строить свою страну, то должны относиться к Советскому Союзу как к нашему учителю и изучать богатый опыт советского народа в строительстве страны»<sup>181</sup>.

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

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

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

6. Прецеденты.

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

С. 93

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

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

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

Социолог Н.Л. Захаров отмечает, что российскому социуму свойственно поведение, основанное на принципе «следуй образцу, заданному лидером». Это является основанием для существования всей пирамиды власти<sup>182</sup>. Если его устранить, внедрив принцип законности, то рухнет вся бюрократическая пирамида. Если данный принцип перестает действовать в каком-то промежуточном звене, то возникает децентрализация бюрократической пирамиды, возникает много рядом стоящих пирамид, каждая из которых возглавляется самостоятельным лидером, создающим образцы поведения.

<sup>178</sup> Советское государственное строительство и право. М.: Мысль, 1986. С. 139-140.

<sup>179</sup> Конституции социалистических государств. Сборник в 2-х томах. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1987. С. 313.

<sup>180</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 87.

<sup>181</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 87.

<sup>182</sup> Захаров Н.Л. Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российских чиновников // Социологические исследования. 2004. № 3. С. 117.

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

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

С. 94

труда стахановцев. Поощряемым примером являлся поступок Павлика Морозова, сообщившего в органы власти о том, что его отец скрывает зерно. В КНР прецедентом, подлежащим копированию в сельском хозяйстве, являлась деятельность Дачжайской производственной бригады. Примером работы для промышленности являлись Дацинские нефтяные промыслы<sup>183</sup>.

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

## 7. Обычай

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

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

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

Определенные обычаи всегда действовали в международном праве. Так, в отношениях между коммунистическими странами, несмотря на провозглашаемое равенство, действовал обычай руководящей роли СССР, созданный в годы правления И.В. Сталина. Н.С. Хрущев тщетно пытался скрыть существование этого обычая, но сам им руководствовался, навязывая свою волю руководителям соседних стран<sup>184</sup>.

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

С. 95  
*legem*). Например, в СССР устойчиво закрепился обычай выдвигать кандидатом в депутаты Совета любого уровня только одного кандидата. (в) Обычай, противоречащий закону (*adversus legem*)<sup>185</sup>. Например, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР провозглашал равенство всех перед законом. Но в правоохранительных органах существует ни кем не оспариваемый обычай, что при покушении на права высших чиновников надо принимать особые меры по розыску преступников, отложив расследование всех остальных дел. Об этом открыто сообщается в печати. Это не вызывает возмущения в обществе. Социологические исследования, проводимые в советский период в органах власти, показывали существование большого расхождения между нормами должностных инструкций и нормами обычного права, которыми руководствовались служащие<sup>186</sup>.

Обычай является привычной формой права для стран с так называемой восточной культурой. Население этих стран неуважительно относится к писаным актам и не требует их реализации. Такое положение позволяло управленческим элитам коммунистических стран в писаных конституциях провозглашать республиканскую форму правления, а на деле вводить единоличное господство вождя партеобразного объединения бюрократии. Так, закрепление республиканской формы правления в Конституции Китая ни сколько не мешало Мао Цзэ-дуну осуществлять единоличную диктатуру в стране. А. Гитлер отмечал, что у немцев есть такой недостаток, как уважение к закону. В следствие этого он вынужден был оформлять свои властные полномочия в виде законов. Под его давлением был принят закон, закрепляющий принадлежность всей власти в стране вождю (фюреру) (Закон о верховном главе Германской империи)<sup>187</sup>. Народ СССР не имел такого уважения к закону, поэтому в советском государстве норма о Генеральном секретаре ЦК КПСС как фактическом главе государства существовала только в виде сложившегося правового обычая, который был известен всем в стране и за рубежом. Официально, по Конституции СССР 1977 года функции главы государства выполнял Президиум Верховного Совета СССР (глава 15). В фашистской Германии был принят «Закон против образования новых партий»<sup>188</sup>. В СССР подобные нормы тоже существовали, но в виде обычая, сложившегося в 20-е годы XX века.

Закрытость управленческих групп, длительный этап проверки кандидатов на должность служащего, медленная замена кадров, их преемственность обеспечивают положение, при котором обычаи, регулирующие отношения в

<sup>183</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 195.

<sup>184</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1993. № 2. С. 78-85.

<sup>185</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 94-95.

<sup>186</sup> Агеев Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1990. С. 95.

<sup>187</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 325.

<sup>188</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 324.

управленческих системах, достаточно устойчивы и хорошо знакомы всем участникам этой системы. Для реализации норм обычаев, их не требуется записывать на бумагу.

С. 96

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

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

Обычай может закреплять коррупционную практику. В Золотой Орде существовало правило, в соответствии с которым русский князь, приехавший за получением ярлыка на правление должен был с подарками обойти цариц, ханских вельмож и только после этого допускался к хану и мог надеяться на получение заветного ярлыка<sup>189</sup>.

#### **8. Правосознание управленцев**

В отечественной литературе отмечается большая роль правосознания управленческих групп, которое выступает в форме почти единственного источника права при захвате ими власти в стране и отсутствии на протяжении какого-то времени писанных источников права и сложившихся обычаев<sup>190</sup>. Например, в “Проекте Программы РКП(б)” В.И. Ленин требовал от судей, “в случае отсутствия соответствующего декрета или неполноты его, руководствоваться социалистическим правосознанием, отменяя законы свергнутых правительств”<sup>191</sup>. Эти положения были закреплены в последствии в нормативных актах. Согласно п. 5 Декрета «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 года<sup>192</sup> и ст. 36 Декрета «О суде» № 2 от 22 февраля 1918 года<sup>193</sup>, в случае невозможности применения закона свергнутого правительства и отсутствия закона Советской власти правосознание служило основанием для решения советским судом уголовных и гражданских дел.

Нормы-принципы позитивного права только недавно стали приобретать письменную форму. Ранее они преимущественно существовали только в форме правосознания. До 50-х годов XX века в отечественной науке продолжался спор, нужно ли закреплять в законах принципы права<sup>194</sup>.

Советская правовая доктрина отказывалась рассматривать принципы права в качестве источников права<sup>195</sup>. Утверждалось, что правосознание перестает быть формой права, как только возникает стройная и всеохватывающая система права<sup>196</sup>. Сегодня постепенно начинают признавать, что правоприменительные органы принимают решения по конкретным делам не только опираясь на писанные

С. 97

нормы права, но и на основе правосознания правоприменителей, которое содержит совокупность нормативных идей<sup>197</sup>.

Обособленные от общества управленческие группы часто скрывают от общества свое правосознание и нормы-принципы, которыми они руководствуются при принятии решений и на основании которых выстраивают административную правовую систему. Критикуя управленческие элиты Китая, советские исследователи писали, что Мао-Цзэ-дун и его окружение выдавали маоизм за марксизм, военно-бюрократическую диктатуру за социализм<sup>198</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>189</sup> Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб. 1999. С. 246.

<sup>190</sup> Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 85.

<sup>191</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 115.

<sup>192</sup> СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50

<sup>193</sup> СУ РСФСР. № 26. Ст. 347.

<sup>194</sup> Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988. С. 27.

<sup>195</sup> Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М. 1999. С. 278.

<sup>196</sup> Чхиквадзе В.М. КПСС и Советское государство и право. М., 1984. С. 236.

<sup>197</sup> Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 84-85.

<sup>198</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 196.

## Тема 9. Развитие государства и права

(4 часа)

### План

1. Методологические подходы к классификации государства и права, выделению этапов их развития.
2. Типы государства и права по их классовой сущности.
3. Разделение государственно-правовых систем на социоцентристские (системоцентристские) и персонцентристские.
4. Тоталитарное государство и позитивное право.
5. Правовая система. Основные правовые семьи современности.
6. Современные государственно-правовые системы (развивающиеся и развитые страны).

Денисов С.А.

### Регенерация административных государственно-правовых систем

Тезисы выступления на конференции в Москве в институте народного хозяйства в апреле 2007.

Административной автор называет государственно-правовую систему обеспечивающую господство над обществом обособленных от него управленческих групп, составляющих государственный аппарат. Это господство осуществляется с помощью закрепления государственной собственности на основные средства производства, редиистрибуции в сфере распределения производимого обществом продукта, не демократического характера государства и навязывания государственной идеологии (религии), оправдывающей власть управленцев. Административный тип государственно-правовой системы является противоположностью частнособственнического государства и права, которые ставят государственную бюрократию под контроль владельцев частной собственности (гражданского общества)<sup>199</sup>.

Рассматриваемый тип государственно-правовой системы очень живуч. Он способен к регенерации, т.е. восстановлению после его уничтожения как целого из отдельных фрагментов. Как птица Феникс, он может восстановиться из пепла. Пример такой регенерации административной системы показала **Россия**. События 1917 г. казалось полностью уничтожили административное государство и право самодержавия. Были уничтожены не только государственно-правовые институты, но и конкретные лица: дворяне, царская семья. Но уже к середине 30-х гг. XX в. миру предстала новая модель административной государственно-правовой системы, еще более прочная и мощная, чем та, что была повергнута в прах. Новый класс управленцев, сформированный из рабочих и крестьян, полностью уничтожил класс частных собственников, который являлся его главным конкурентом в борьбе за власть над обществом. Новая бюрократия с помощью государственной собственности полностью подчинила себе все материальные ресурсы страны. Частным лицам оставили только право личной собственности на предметы потребления. Такой уровень огосударствления экономики мир знал только в Древних Шумерах и Древнем Египте<sup>200</sup>. Население было поставлено в полную зависимость от государственной бюрократии, получая от нее два раза в месяц паек на поддержания уровня своих способностей к труду. Независимых от государства лиц не осталось. Сформировавшаяся масса населения не могла воспользоваться своими политическими правами, которые были декларированы в законах. Политическая полиция уничтожала всех, кто подозревался в нелояльности к правящему классу бюрократии и вождю. Вместо старой корпорации дворянской бюрократии здесь была создана более совершенная организация – коммунистическая квазипартия. Новая модель самодержавия оказалась гораздо прочнее старой и с победой вышла из испытаний Второй мировой войны.

Другой пример регенерации административной государственно-правовой системы дала **фашистская Германия**. Здесь после достаточно длительного существования буржуазного государства и права была восстановлена административная система власти. Класс управленцев в Германии не стал полностью устранять частную собственность и рыночный обмен. Он лишь поставил предпринимательскую деятельность под свой жесткий контроль<sup>201</sup>. Восстановлена была политическая власть обособленных управленческих групп над обществом и их идеологическое господство. По аналогии с советской системой, бюрократия была объединена в партеобразную организацию – Национал-социалистическую рабочую партию Германии.

Возрождение административной государственно-правовой системы после ее полного распада можно наблюдать в истории **Китая**. В 207 г. до н.э. в результате крестьянского восстания династии Цинь была свергнута. Но через пять лет императором был провозглашен глава восставших крестьян Лю Бан, который ранее был сельским старостой. Он основал новую династию Хань. Власть класса управленцев в результате этой перемены только укрепилась, за счет ограничения власти землевладельцев<sup>202</sup>.

Очевидно, самым свежим примером регенерации административно-правовой системы в мире будет являться **современная Россия**. Антибюрократическая революция здесь была не глубокой. Не произошло даже смены элиты. Часть прежней бюрократии осталось у власти, изменив только свое классовое положение. К своим должностям она добавила права частных собственников на приватизированные предприятия. Возникли отношения номенклатурного капитализма. Существующее законодательство не в состоянии защитить частного собственника от произвола бюрократии. Право частной

<sup>199</sup> Более подробно об административной правовой системе и административном государстве смотрите: Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005; Денисов С.А. Бюрократизация правовой системы // Правоведение. 2006. № 5. С. 41 – 52; Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.

<sup>200</sup> Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1: Учебник по специальности «История». М.: Высшая школа, 1998. С. 102-104.

<sup>201</sup> Работяжев Н.В., Соловьев Э.Г. Феномен тоталитаризма: политическая теория и исторические метаморфозы. М.: Наука, 2005. С. 133.

<sup>202</sup> Васильев Л.С. История Востока: В 2 т. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 210, 338-339.

собственности должно подкрепляться санкцией государственной бюрократии. В России не принято закона о национализации, но это не мешает правящей бюрократической элите осуществлять огосударствление предприятий, которые связаны с получением природной ренты при добыче полезных ископаемых и их продаже за рубеж. Принятая в 1993 г. Конституция России позволяет восстановить единоличное правление в стране, а через него поддерживать политическую власть государственной бюрократии. Последняя уже взяла под свой контроль представительные органы власти и постепенно устраняет независимость суда от администрации. Законодательство не мешает созданию партеобразного объединения бюрократии, которое должно заменить КПСС<sup>203</sup>.

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

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

Неимущее население **не доверяет классу частных собственников**, который оно рассматривает как своих эксплуататоров. Защиту от него оно ищет у государства, которое становится его господином. Поскольку восстановление административного государства и правовой системы в России после 1917 г. носит явный антибуржуазный характер, то не трудно проводить его под лозунгом построения пролетарского или народного государства и права<sup>204</sup>. Бюрократия умело скрывает свое властное положение, используя идеологию марксизма, которая не выделяет управленцев в качестве самостоятельного класса. В восстановлении административного государства в России начала XXI в. правящая группа эффективно использовала лозунг борьбы с олигархами<sup>205</sup>. В рамках антиолигархической кампании бюрократические элиты восстановили свой контроль над основными средствами массовой информации, произвели огосударствление секторов экономики, дающих наибольшую природную ренту, запугали ту часть крупных собственников, которая помогала демократической оппозиции.

Революционные события, в ходе которых устраняется старое государство, обычно сопровождаются хаосом, ростом преступности в стране. Новая бюрократия приходит под **лозунгом наведения порядка** и поддерживается массой, не способной к самоорганизации. Под предлогом борьбы с падением нравов административное государство легко восстанавливает цензуру, ликвидирует свободу средств массовой информации. В рамках борьбы с терроризмом бюрократические элиты России в начале XXI в. ввели фактическую назначаемость глав регионов Президентом РФ. Это позволило восстановить строгую иерархичность внутри класса государственной бюрократии и устранить конкуренцию, порождавшую демократическую оппозицию и плюрализм мнений.

К. Маркс хорошо показал, что именно масса парцельного крестьянства проголосовала на выборах президента Франции за Луи Бонапарта, а затем поддержала его государственный переворот и восстановление империи и монархии<sup>206</sup>. Исследователи отмечают, что возникновение тоталитарных административных государств в России, Италии и Германии связано с активной ролью масс неимущего населения. Они поддерживают установление вождистских режимов, которые основаны на господстве новой бюрократии.

Л.С. Васильев доказывает, что в истории стран Востока было несколько повторяющихся циклов развития, в ходе которых административное государство и правовая система приобретали некоторые частнособственнические свойства. Это было связано с приватизацией земли и ослаблением власти государственной бюрократии. Землевладельцы усиливали эксплуатацию крестьян. Последние поднимали восстание и восстанавливали административный характер государства<sup>207</sup>.

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

---

<sup>203</sup> Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106-116.

<sup>204</sup> Керимов Д.А. Демократия развитого социализма. М.: Изд-во политической литературы, 1980. С. 35.

<sup>205</sup> Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 92.

<sup>206</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд-е 2-е. Т. 8. С. 208.

<sup>207</sup> Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1: Учебник по специальности «История». М.: Высшая школа, 1998. С. 227-230.

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

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

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

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

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

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

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

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

должна быть достигнута личной энергией или ассоциациями частной инициативы, делается с каждым поколением все более и более чуждой людям, тогда как убеждение в том, что эта цель должна быть достигнута при помощи правительства, становится все более и более привычным и, наконец, вмешательство правительства начинает считаться единственно практическим способом»<sup>208</sup>.

Таким образом, Ф. Фукуяма рано объявил о конце истории<sup>209</sup>. Поверженная либерализмом административная государственно-правовая система может возродиться из пепла и стать господствующей не только в странах Востока, но и по всему миру.

---

<sup>208</sup> Спенсер Г. Личность и государство // Райгородская Д.Я. Психология и психоанализ власти. Т. 1. Хрестоматия. Самара: Издательский дом «Бахрах», 1999. С. 18.

<sup>209</sup> Фукуяма Френсис Конец истории и последний человек. М.: АСТ, Ермак, 2005.



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

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

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

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

Административные правовые системы обеспечивают экономическую, политическую и идеологическую власть обособленных от общества управленческих групп, составляющих аппарат государства<sup>210</sup>. Частнособственнические системы, в соответствии с их названием реализуют интересы разных групп частных собственников.

Диалектико-материалистический подход позволяет увидеть связи правовой системы с политической и социально-экономической системой общества. В частности административная правовая система опирается на административное (или бюрократическое) государство<sup>211</sup> и возникает в административном обществе<sup>212</sup>. Изменения в социальном составе общества, в его потребностях требует трансформации правовой системы.

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

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

Обособленные управленческие группы, создавшие супер административные социальные системы в XX веке не могли откровенно декларировать в писаном праве свое политическое господство. Они октроировали конституционные акты, в которых имитировалась демократия, республика, федерализм, реализация идеалов социализма (например, Конституция СССР 1936 г.). Созданная правовая система отличалась полинормативизмом. Для того, чтобы декларируемые права и свободы не работали, создавался механизм блокирования их действия, состоящий из социальных, экономических, политических, идеологических и правовых элементов<sup>213</sup>.

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

<sup>210</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург. 2005.

<sup>211</sup> Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.

<sup>212</sup> Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106-116

<sup>213</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106; Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

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

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

Вместе с тем, обособленные управленческие группы не намерены терять свое господство<sup>214</sup>. Наряду с декларациями писаного права в странах, где длительное время существовали административные социальные системы, действуют правовые обычаи, административные прецеденты, политические и религиозные доктрины, которые помогают управленцам сохранять свое доминирующее положение в обществе. Нормы гражданского права ограничиваются в своем действии нормами административного права.

На переходном этапе возникает конфликт одновременно существующих норм из административной и частнособственнической модели правовых систем. Государственная бюрократия систематически нарушает нормы, закрепляющие интересы гражданского общества (нормы закрепляющие политические права и свободы), частных собственников (закрепление права частной собственности, права на предпринимательство), создает административные барьеры для их реализации<sup>215</sup>. Представители гражданского общества, предприниматели систематически нарушают нормы, обеспечивающие господство бюрократии: нарушают нормы, ограничивающие использования своих политических прав и свобод (проведение неразрешенных массовых мероприятий, создание неразрешенных политических организаций), уклоняются от уплаты налогов, уводят свой бизнес в тень<sup>216</sup>. На этом этапе развития правовой системы актуальным становится противопоставление официального позитивного права, в основном существующего в виде законов и подзаконных актов, естественному праву, как идеалу гражданского общества. Опираясь на эти идеалы члены общества критикуют существующее позитивное право, пытаются навязывать государственной бюрократии новые нормы или оправдывать нарушение законов, отражающих интересы бюрократии. Правовое государство выступает здесь одним из идеалов и противопоставляется полицейскому государству, опирающемуся на не правовые (не соответствующим идеалам естественного права) законы.

Процесс перехода от административной правовой системы к частнособственнической сопровождается этапами контрреформ<sup>217</sup>. Обособленные управленческие группы используют консервативные настроения масс, конфликты, которые возникают между предпринимателями и наемными рабочими. Опираясь на патерналистские, вождистские и великодержавные настроения масс управленцы восстанавливают действие норм, поддерживающих авторитарный режим, монархическую форму правления и централизм. Право частной собственности и право на предпринимательство ограничивается под предлогом необходимости защиты интересов наемных рабочих и потребителей. Управленцы выступают от имени государства. Свои интересы они реализуют за счет того, что нормы публичного права получают преимущество над нормами частного права, административно-правовой метод регулирования вытесняет гражданско-правовой<sup>218</sup>. Произвол управленцев обеспечивается действием общедозволительного типа правового регулирования их поведения. Жизнь общества, наоборот, подпадает под действие разрешительного типа правового регулирования. Контрреформы в ряде стран мира проводятся с помощью опоры на мусульманскую религию. Консерваторы требуют возврата к Средневековому теократическому государству, опирающемуся на религиозные нормы.

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

---

<sup>214</sup> Денисов С.А. Бюрократические черты российского права на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.

<sup>215</sup> Денисов С.А. Типичные правонарушающие состояния в сфере регулирования конституционного права // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ. Материалы VII международной научно-практической конференции. Ч. 1. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 310 – 316.

<sup>216</sup> Денисов С.А. Правонарушения как путь движения к новому строю // Теневая экономика как угроза национальной безопасности: Материалы к Всероссийской научно-практической конференции. Казань: Изд-во «Таглитат» Института экономики, управления и права (г. Казань), 2006. С. 23-27

<sup>217</sup> Денисов С.А. Ограничение конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI века (начало контрреформ) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.

<sup>218</sup> Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному началу в праве // Частное и публичное в праве: Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 29-30 марта 2002. Челябинск: Издательство ЮурГУ, 2002. С. 6-11.

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

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

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

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

## 1. Административный (бюрократический) характер правовой системы СССР в годы войны с Германией

Как отмечается в советской учебной литературе советское право в годы войны «продолжало выступать в качестве важнейшего средства проведения в жизнь политики Советского государства, служило средством реализации его функций»<sup>219</sup>. Оно использовалось государственной бюрократией в целях мобилизации населения и ресурсов для защиты **бюрократического строя**, подчинения населения установленному бюрократией порядку. В сознании большинства населения защита Родины от внешнего врага совпадала с защитой власти конкретной управленческой группы, возглавляемой И.В. Сталиным, с защитой административной социальной системы. Более того, сама административная социальная система в ходе войны приобретала славу и ценность. В условиях внешней опасности ее негативные черты меньше бросались в глаза.

Вопрос о ценностях, которые стоило защищать был умело запутан государственной пропагандой, которая находила отражение и в нормативных правовых актах. Власть советской бюрократии в нормативных документах значилась как советская власть, как советский строй. Конституция СССР 1936 г. провозглашала СССР социалистическим государством рабочих и крестьян (ст. 1). В Директивном письме ЦК ВКП(б) и СНК СССР партийным и советским органам прифронтовых областей от 29 июня 1941г. ставилась цель отстоять **социалистический строй** (т.е. власть советской бюрократии) и, одновременно свободу Родины. Оккупация Восточной Европы с целью расширить власть правителей СССР соединялась с целью помощи народам Европы в их борьбе против фашизма<sup>220</sup>.

### Источники права

Советские идеологи утверждали, что юридической базой законодательства СССР оставалась Конституция СССР и конституции союзных и автономных республик<sup>221</sup>. Вместе с тем признается, что действие некоторых норм Конституции было приостановлено, а содержание других было видоизменено в соответствие с чрезвычайной обстановкой<sup>222</sup>. Скрытое нарушение норм конституций превратилось в открытое их нарушение под предлогом войны.

В действительности, в СССР не пришлось (как это было в демократических странах) ломать систему источников права. Как до войны, так и после ее начала Конституция СССР продолжала оставаться всего лишь идеологическим документом, направленным на обман своего населения и зарубежной общественности. А.Н. Медушевский говорит о номинальном конституционализме в СССР<sup>223</sup>.

Высшую юридическую силу имели **указания диктатора** (политические доктрины), которые могли быть писаными или устными. Примером писаного нормативного документа было выступление И.В. Сталина 3 июля 1941 г. прозвучавшее по радио и напечатанное в газетах. Большое количество его решений имело секретный характер, ни где не публиковалось. Такой нормативный порядок позволял поддерживать всеобщую веру населения в мудрость великого вождя, сакрализировать его власть. Решения, которые приносили победу, прославлялись. Ответственность за указания, которые причинили вред стране взваливалась на исполнителей. Таким образом, удавалось поддерживать миф «о мудром царе и плохих боярах».

Указанные решения диктатора конкретизировались **актами исполнительных** (а не представительных) органов власти. Среди них более высокую юридическую силу имели решения Государственного Комитета Обороны, который возглавлялся сам диктатором<sup>224</sup>. За годы войны ГКО издал более 10 тыс. постановлений<sup>225</sup>.

Решения правительства (Совета Народных Комиссаров), чтобы иметь больший вес, объединялись с решениями высших органов партеобразного объединения бюрократии, называемого Коммунистической партией. Примером может служить Директивное письмо ЦК ВКП(б) и СНК СССР партийным и советским органам прифронтовых областей от 29 июня 1941г. Распространенным источником права стали приказы и инструкции наркоматов<sup>226</sup>.

Некоторые свои приказы диктатор оформлял в виде указов подконтрольного ему Президиума Верховного Совета СССР. Эти указы перестали утверждаться Верховным Советом, поскольку последний почти не созывался во время войны. На имитацию республиканской формы правления не было сил. Посредством таких указов было введено военное положение в стране<sup>227</sup>, произведена мобилизация военнообязанных,

<sup>219</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 238.

<sup>220</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 214.

<sup>221</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

<sup>222</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 240.

<sup>223</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.

<sup>224</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 309.

<sup>225</sup> История советского государства и права. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 218.

<sup>226</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

<sup>227</sup> Указ ПВС СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» // Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

введены новые ордена и медали, произведены дополнения в уголовном, гражданском, семейном, процессуальном законодательстве. Через них производилось освобождение от должности и назначение на должность наркомов и их заместителей<sup>228</sup>.

Правовые нормы принимались органами военного командования, особенно в местностях, объявленных на военном положении. За их неисполнение они могли устанавливать наказание административного порядка в виде лишения свободы до 6 месяцев или штрафа до 3000 рублей. Им должны были подчиняться местные органы власти, государственные организации<sup>229</sup>.

На местах так же исчезли все формальные черты власти Советов, как представительных органов. Председатели исполкомов издавали распоряжения, отнесенные к компетенции исполкомов и сессий Советов<sup>230</sup>.

Принцип бюрократической иерархии проявился в полную меру и в судебной системе страны. Пленум Верховного Суда СССР издавал постановления, в которых разъяснял судебным органам, как им надлежит применять советское законодательство. Он устанавливал порядок применения норм, толковал законы и подзаконные акты, нередко восполнял пробелы в праве, которые допускал законодатель. Всего за годы войны было принято 90 постановлений<sup>231</sup>.

Многие правовые акты в период войны не публиковались в печати<sup>232</sup>.

Большое значение в описываемый период продолжают играть сложившиеся за предыдущий период правовые обычаи. Это делает наше советское право похожим на право древности и Средневековья<sup>233</sup>.

Позитивизм российских ученых-юристов не позволяет им увидеть не писанные нормы реального позитивного права и они продолжают обманывать себя и других относительно содержания норм советского права.

## **Нормы, закрепляющие форму правления**

Формально действующая в этот период Конституция СССР 1936 г. провозглашала республиканскую форму правления страной (ст. 1-2, 30-31). Однако, последние черты бюрократической республики, в которой определенную власть имел съезд партийной бюрократии, исчезли в середине 30-х годов XX века. К началу войны с Германией СССР уже являлась диктатурой одного человека, которая действовала на основе сложившихся обычаев. Наличие диктатуры И.В. Сталина в годы войны, было признано историками России в период перестройки<sup>234</sup>, как только стало возможным говорить правду о нашей стране. Н.С. Хрущев не раз свидетельствовал в своих мемуарах, что у Сталина в руках была власть восточного деспота. «Он все мог делать». Мог по своему произволу казнить и миловать<sup>235</sup>. Власть Сталина была не ограниченной ни каким законом и даже разумом. Н.С. Хрущев пишет, что Сталин часто руководствовался чувствами, держал в страхе все свое ближайшее окружение: «Верховодили голая власть, неограниченная беспрекословность». Он часто оскорблял своих подчиненных<sup>236</sup>. Верховная власть осуществлялась по правилам восточного двора. Сталин то приближал к себе отдельных людей, то отдалял их от себя. Между окружением шла борьба за близость к тирану. Каждый из приближенных информировал его о поведении других и тем самым достигал милости.

Советская пропаганда утверждала, что Советы во время войны оставались политической основой государства<sup>237</sup>. Лишь в 90-е годы XX века советские историки признали: «Деятельность Верховного Совета СССР носила во многом формальный характер, так как он не являлся постоянно работающим государственным органом. Депутаты, избравшиеся от различных слоев населения, оставались на своих рабочих местах и собирались лишь для утверждения законодательных актов, которые, как правило, вносились правительством». Фактически, как до войны, так и во время ее Советы являлись декоративными органами, призванными скрыть диктат политической олигархии, а затем одного человека. Законы, закрепляющие полномочия Советов были декларативными.

Большинство депутатов всех степеней не являлись ни профессиональными политиками, ни бюрократией. Диктатор не нуждался в их помощи, и они были мобилизованы на фронт. За годы войны было проведено только три сессии Верховного Совета вместо двух раз в год, как предусматривала Конституция СССР (ст. 46). Они были нужны для создания видимости в глазах западного наблюдателя законного решения ряда вопросов. В июне 1942 года наспех была созвана девятая сессия Верховного Совета СССР для ратификации англо-советского договора о союзе в войне против гитлеровской Германии и о сотрудничестве и

<sup>228</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>229</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 311-312.

<sup>230</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

<sup>231</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239-240.

<sup>232</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 240.

<sup>233</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.

<sup>234</sup> История советского общества. Краткий очерк (1917-1945 гг.). Глава 6. Куманев Г.А. В огне тяжелых испытаний (июнь 1941 – ноябрь 1945 г.) // История СССР. 1991. № 2. С. 14.

<sup>235</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 82.

<sup>236</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 51.

<sup>237</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 215.

взаимной помощи после войны<sup>238</sup>. X Сессия Верховного Совета СССР приняла решения демонстрирующие существенное расширение суверенных прав союзных республик в области внешних сношений и обороны. Это было нужно И.В. Сталину для захвата в будущей ООН нескольких мандатов от имени республик СССР. По другим вопросам диктатор не нуждался в утверждении своих решений Верховным Советом СССР. Сроки действия полномочий депутатов Верховного Совета СССР во время войны истекли. Но это ни кого не смущало. Они были продлены до февраля 1946 г. без проведения выборов<sup>239</sup>. Еще более редко проводились сессии Советов в республиках и на местах<sup>240</sup>.

Могут сказать, что во время войны нельзя реализовать республиканские нормы. Однако, в Великобритании, во время войны парламент не прекращал своей работы. Более того, в начале войны он выразил недоверие правительству Чемберлена, который мирно уступил власть премьер-министра У. Черчиллю. Последний сформировал правительство из представителей консерваторов, лейбористов и либералов. Весной 1940 года во время войны проходил съезд оппозиционной лейбористской партии<sup>241</sup>. У. Черчилль должен был докладывать парламенту о проведенных военных операциях<sup>242</sup>. Как только война закончилась, избиратели отказали в доверии Черчиллю и он был отправлен в отставку.

Во время войны пришлось отказаться от имитации наличия демократии в стране и создать органы, которые выдавали **диктат одного человека**. Это, прежде всего, **Государственный комитет обороны**, который возглавил диктатор. Его создание было оформлено Совместным Постановлением ЦК ВКП (б), Президиума Верховного Совета СССР и Совнаркома СССР от 30 июня 1941 г. В постановлении признавалось, что в его руках сосредотачивалась вся полнота власти в стране. Фактически Сталин сам себя назначил военным диктатором, поскольку все перечисленные органы, создавшие ГКО были под его контролем.

Чтобы не допускать межведомственной борьбы произведено совмещение должностей одними и тем же людьми. Сталин совмещал должность Председателя ГКО, Генерального Секретаря ЦК ВКП (б) и Председателя СНК СССР. С 19 июля 1941 г. Сталин был назначен народным комиссаром обороны. Члены ГКО одновременно были членами Политбюро ЦК ВКП (б), заместителями председателя СНК СССР. Ни о каком разделении властей, без которого не может быть демократической республики, здесь не шло речи.

8 августа 1941 года И.В. Сталин так же возложил на себя пост Верховного Главнокомандующего и возглавил Ставку Верховного Главнокомандующего, которая рассматривалась как исполнительный военный орган. Поскольку внутриведомственных конфликтов в условиях деспотической власти вождя не происходило, то ГКО даже не имел своего аппарата. Диктатору беспрекословно подчинялся аппарат старых органов партии и правительства. Не смотря на создание трех Главных командований направлений, командования фронтов, Ставка (а по сути Сталин) командовала непосредственно даже армиями<sup>243</sup>. Н.С. Хрущев свидетельствует, что все решения о наступлениях принимал лично И.В. Сталин, а не Ставка и не ГКО<sup>244</sup>. Он так же пишет, что все кадровые вопросы так же решал лично Сталин. Рядовой вопрос о перемещении члена Военного совета армии Епишева в другую армию по просьбе Москаленко решался непосредственно им по запросу командующего фронта<sup>245</sup>. По утверждению Г.К. Жукова планы военных действий рассматривались на Политбюро ЦК ВКП (б) и ГКО<sup>246</sup>. Однако, это не говорит о том, что эти органы что-то решали самостоятельно. Они исполняли совещательную функцию при диктаторе.

Сталин решал даже вопросы о том, чем лечить генералов армии. Так он запретил использовать пеницилин при лечении Ватутина и тот умер от заражения крови, возникшей в следствие ранения в ногу<sup>247</sup>. Сталин так же решал вопрос о постановке памятника Ватутину и о том, что на нем будет написано<sup>248</sup>.

Диктаторская форма правления позволяла быстро и оперативно принимать решения. Но эти решения часто были не обоснованными, не опирающимися на достоверную информацию от слуг, которые приукрашивали обстановку, пытаясь создать видимость своей эффективной работы.

Признаки военной диктатуры проявлялись в организации управления страной. Часто военным передавалось исполнение гражданских должностей. Так, начальник тыла Советской Армии одновременно исполнял должность наркома путей сообщения. Начальник управления по снабжению армии горючесмазочными материалами руководил одновременно Главнефтеснабом при СНК СССР.

---

<sup>238</sup> Заседание ВС СССР 18 июня 1942 г.: Стенографический отчет. М., 1942.

<sup>239</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>240</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 313.

<sup>241</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 34-39.

<sup>242</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 57-58.

<sup>243</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 251.

<sup>244</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 54.

<sup>245</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 56.

<sup>246</sup> Жуков Г.К. Воспоминания и размышления. М.: Изд-во АПН, 1974. Т. 1. С. 315.

<sup>247</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 83.

<sup>248</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 84.

Как и должно быть в центристско-бюрократической государственной системе, управление страной было основано на принципе **централизации**. ГКО часто сам утверждал планы эвакуации важнейших предприятий и назначал ответственных за их проведение.

Сложившийся с первых лет советской власти обычай закреплял положение, при котором **партийный аппарат** являлся фактически частью государственного аппарата, подменял собой исполкомы декоративных Советов. Уполномоченными по эвакуации предприятий назначали не председателей исполкомов, а партийных секретарей соответствующих территорий (республик, областей). Этот порядок был основан как на сложившихся обычаях, так и на основе нормативных актов.

В соответствии с Директивой СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июля 1941 г. «Об организации борьбы в тылу германских войск» именно партийные, а затем уже советские, профсоюзные и комсомольские органы должны были возглавить борьбу народа в тылу врага. Они должны были создавать партизанские отряды и возглавить их<sup>249</sup>. Никакой самодеятельности не допускалось. Отмечалось, что общеполитическое руководство партизанами преобладало над военным. В августе-сентябре 1942 г. ЦК ВКП(б) созвал совещание командиров и комиссаров партизанских отрядов, где были заслушаны их доклады, подведены итоги и намечены планы<sup>250</sup>. Без бюрократических мероприятий не обошлось и здесь.

Введение военной диктатуры проявлялось и в организации управления на местах. Согласно Указу ПВС СССР «О военном положении»<sup>251</sup> в местностях объявленных на военном положении все функции власти по вопросам обороны, обеспечения порядка и государственной безопасности передавались военным властям. В городах близко к фронту создавались комитеты обороны или штабы обороны, в которые входили секретари горкомов партии и председатели исполкомов, военный комендант города и начальник управления НКВД<sup>252</sup>.

### **Нормы, обеспечивающие управление армией**

Как уже отмечалось, диктатор сохранял полный контроль над армией, сам осуществлял кадровую политику. В не правовом государстве не право, а кадры решают все.

Советская государственная и правовая система приближалась по своим характеристикам к теократическому типу государства и права. В отличие от классической религиозной системы, в этой модели значительную роль играло не духовенство, а идеологи-партиработники. 16 июля 1941 г. ПВС СССР издал указ «О реорганизации органов политической пропаганды и введение института военных комиссаров в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию». 20 июля 1941 г. он был распространен на военно-морской флот. Комиссаров наделили властью равной власти командиров воинских формирований. Все приказы по подразделению подписывались его командиром и военным комиссаром. Указ утвердил «Положение о военных комиссарах Рабоче-крестьянской Красной Армии»<sup>253</sup>. Все это подавалось под предлогом помощи командирам и повышения ответственности политработников за положение дел на фронтах<sup>254</sup>. Указ подчеркивал, что военный комиссар является представителем партии и правительства в Красной Армии и наряду с командиром несет полную ответственность за выполнение войсковой частью боевых задач, за ее стойкость в бою и готовность драться до последней капли крови<sup>255</sup>. С политработников не снималась обязанность воздействия на психику солдат и командиров. Он должен был воодушевлять их, поднимать их боевой, героический дух<sup>256</sup>. Они так же должны были возглавлять руководство партийными и комсомольскими организациями. Вводилась иерархическая подотчетность политруков и комиссаров по вертикали. Высшим органом этой иерархии было Главное политическое управление Красной Армии<sup>257</sup>. На должность политработников назначались партийные руководители призванные в армию<sup>258</sup>. Однако, устранение единоначалия привело к безответственности и неразберихе в руководстве войсками. Так, Н.С. Хрущев пишет, что Мехлис, будучи членом военного совета фронта фактически отстранил от руководства войсками командующего фронта и успешно провалил оборону Крыма<sup>259</sup>. Учтя сложившиеся обстоятельства диктатор должен был отказаться от глубокого внедрения теократического принципа в армии. 9 октября 1942 г. был издан Указ ПВС СССР «Об усилении полного единоначалия и упразднения института военных комиссаров в Красной Армии»<sup>260</sup>. Всех комиссаров и политруков сделали заместителями командиров по политчасти, лишив власти, оставив за ними полномочия согладатаев.

<sup>249</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 265.

<sup>250</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 266.

<sup>251</sup> Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

<sup>252</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 226-227.

<sup>253</sup> Ведомости ВС СССР. 1941. № 33.

<sup>254</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 314.

<sup>255</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>256</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>257</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>258</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 259.

<sup>259</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 64; Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 87.

<sup>260</sup> Ведомости ВС СССР. 1942. № 38.

По решению ЦК ВКП(б) при фронтах, армиях, флотах и флотилиях были созданы военные советы, осуществлявшие коллегиальное военное и военно-политическое руководство. Членом военного совета наряду с командиром и начальником штаба назначался представитель партии, часто из высшего руководства (члены Политбюро ЦК ВКП(б), члены и кандидаты в члены ЦК, секретари партийных организаций регионов). Военные советы выполняли распоряжения как ГКО, так и ЦК ВКП(б)<sup>261</sup>. Член военного совета от партии курировал работу политического управления (отдела), прокуратуры и трибунала. Военные советы осуществляли высшую государственную власть на территории размещения своего соединения. Они могли привлекать граждан к трудовой повинности, осуществлять контроль за порядком на занимаемой соединением территории населенного пункта.

Диктатор и партийная элита не доверяла военной бюрократии. Партийные работники осуществляли за ней строгий надзор. Так Н.С. Хрущев был членом военного совета и регулярно выезжал в Москву для непосредственной передачи информации о поведении военного командования на фронте непосредственно Сталину. При этом, доклад делался в неформальной обстановке. Чтобы добиться большего откровения приезжего хорошо кормили и поили спиртным. Н.С. Хрущев говорит, что эти «заседания» за столом иногда были очень длинными<sup>262</sup>. Сталин поощрял наушничество командиров. Он противопоставлял их друг другу и провоцировал их наговаривать друг на друга. Для этого он вызывал их с фронта по одному и вел с ними беседу<sup>263</sup>. Эти правила лежат в основе всякой диктаторской власти. Пренебрежение ими может привести к потере власти диктатора.

Если командующий фронтом принимал решение вопреки мнению партийного соглядатая, то последний звонил Сталину и жаловался на него. Н.С. Хрущев описывал случай, когда он жаловался на Ватутину, после чего, тот не перечил ему<sup>264</sup>.

Особый контроль необходимо было осуществлять за хозяйственной бюрократией, которая распоряжалась колоссальными материальными благами и могла злоупотреблять своим положением, а так же были склонна к халатному отношению к своим обязанностям. В августе 1941 г. по решению ЦК ВКП (б) в составе фронтов и армий были созданы политотделы тыловых частей и учреждений, а в ноябре 1941 г. введена должность члена Военного совета фронта и армий по тылу.

Важной чертой управленцев является их стремление к выделению из массы населения. Это обеспечивает ношение особого мундира с отличительными знаками, желательнее более пышными и яркими. Высшая управленческая элита, выполняя эти пожелания управленцев в 1942 – 1943 гг. проводит реформу в ходе которой были унифицированы все воинские звания в армии. Военнослужащих делят на страты: рядовой, сержантский, офицерский состав. Была введена новая форма одежды и яркие знаки отличия – погоны<sup>265</sup>. Атрибуты особых заслуг получило высшее командование армии. Указами ПВС СССР было введено звание маршала и главного маршала<sup>266</sup>. Руководство страны, эксплуатируя стремление людей к иерархии, к занятию более высокого статуса в обществе. Воинским частям, особо отличившимся в боях стали присваивать звания гвардейские<sup>267</sup>. В начале войны практиковали присвоение внеочередных воинских званий войнам, отличившимся в боях<sup>268</sup>. За годы войны было произведено 35 млн. 234 тысячи награждений орденами и медалями<sup>269</sup>.

Как отмечают исследователи, власть общности управленцев основана не только на насилии в отношении управляемых, но на их знаниях и организованности. 24 июля 1943 г. принимается Указ ПВС СССР «О порядке присвоения воинских званий военнослужащим Красной Армии»<sup>270</sup>, который ограничил присвоение офицерских званий для лиц не имеющих специального военного образования из солдатского и сержантского состава.

По свидетельству Н.С. Хрущева в Советской Армии не поддерживалась доктрина «умных штыков». Здесь действовал принцип «Я начальник – ты дурак». Старший по званию и должности всегда был прав, даже если совершенно не прав. Считалось, что полковник не может быть умнее генерала, не имеет на это право. Он должен больше служить и меньше говорить. Думать подчиненному вообще не положено. Его дело беспрекословно выполнять приказы. Действовала поговорка: «Будь не разумным, а будь исполнительным»<sup>271</sup>. Н.С. Хрущев так же свидетельствует, что среди военных не поощрялась инициатива подчиненных. К их мнению даже не прислушивались<sup>272</sup>.

---

<sup>261</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 260.

<sup>262</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 51.

<sup>263</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 91-92.

<sup>264</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 53.

<sup>265</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 2.

<sup>266</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 4, 41.

<sup>267</sup> Ведомости ВС СССР. 1942. № 20 (179).

<sup>268</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 315.

<sup>269</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>270</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 28.

<sup>271</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 89.

<sup>272</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 54.



Во время войны сталинский и фашистский режим показали свою тождественность. Отношение к солдатам как к скотине проявилось в Приказе наркома обороны Сталина № 227 от 28 июля 1942 г. о создании **заградительных отрядов**, которые действовали до ноября 1944 г. Они были расформированы приказом НКО СССР № 0349 от 29 октября 1944 г.<sup>273</sup>. Подобные меры применяло и фашистское руководство. В ходе зимней кампании 1941/1942 гг. трибуналы осудили 62 тыс. человек за дезертирство, самовольное отступление, неповиновение командирам. Были так же созданы заградительные отряды и практиковались «показательные» расстрелы за самовольное оставление позиций. Фашисты так же имели штрафные роты и батальоны<sup>274</sup>. Немцы использовали заградительные отряды для того, чтобы гнать в бой своих союзников под Сталинградом, которые не проявляли энтузиазма в войне с Россией<sup>275</sup>.

Командиры, которые не могли увлечь бойцов собственным примером, с радостью восприняли приказ № 227 от 28 июля 1942 г. «Мы восприняли приказ 227 как управу на паникеров и шкурников, маловеров и тех, для кого собственная жизнь дороже судьбы своего народа, своих родных и близких, пославших их на фронт» – пишет один из штабных офицеров, который, конечно, не ходил в атаку и не собирался отдавать свою жизнь за Родину<sup>276</sup>. Управленцы получили полную власть над солдатом и за любую провинность могли отправить его в штрафбат. Людям было приказано погибать, выполняя любой, даже самый глупый приказ командира. Не убьют немцы, так убьют свои заградотряды.

Вместе с тем, отношение к солдату в Советской Армии было более жестоко, чем в немецкой. В отличие от немецкой и англо-американской армии в СССР не практиковался отпуск солдат и офицеров. Все четыре года они не были дома<sup>277</sup>. Пренебрежение к человеку, в том числе к его жизни, верховенство этактистских ценностей приводило к тому, что, как признавало германское руководство, «русские всюду сражаются до последнего человека»<sup>278</sup>.

В период Великой Отечественной войны правительство спойло население страны. Согласно Постановлению ГКО СССР от 22 августа 1941 г. с 1 сентября 1941 г. в первой линии действующей армии солдатам и офицерам выдавалось по 100 г. 40-градусной водки<sup>279</sup>. Водка была средством психологической разрядки. Спиртное солдатам выдавали и фашисты. Обязательным атрибутом японского солдата – смертника была бутылка рисовой водки – сакэ<sup>280</sup>.

Строгие законы не могли остановить массовое мародерство голодной плохо одетой армии. Под Сталинградом трупы немецких солдат раздевались догола. Это делало и гражданское население и солдаты<sup>281</sup>.

Историки пишут о презрении Сталина к людям и безжалостности, с которой советские солдаты посылались на верную смерть, что и стало причиной огромных потерь Советского Союза в войне<sup>282</sup>. Пренебрежение человеческой жизнью до сих пор прославляется в отечественной литературе (воздушные тараны, наземные тараны, закрытие грудью амбразур дотов)<sup>283</sup>. 1-2 июля 1941 г. на совещании представителей ЦК ВКП (б), СНК СССР с секретарями МК и МГК ВКП (б) было дано указание сформировать московскую дивизию народного ополчения из лиц, не состоящих на воинском учете. 4 июля 1941 г. ГКО принял постановление «О добровольной мобилизации трудящихся Москвы и Московской области в дивизию народного ополчения». План был перевыполнен. К 6 июля 1941 г. было создано 12 дивизий народного ополчения<sup>284</sup>, которые были уложены в августе-сентябре в могилы под Москвой. Миллионы не обученных солдат гибли или были взяты в плен, не принеся ни какой пользы своей стране.

Другое отношение к солдатам проявляли в странах Запада. Де Голль пишет, что американцы требовали щедрого выделения людей для всякого рода служб. «По их правилам действия боевых частей должны опираться на богато оснащенные тылы. Они соглашались оснащать французские дивизии оружием лишь после проверки, которая должна была показать, что боевым частям приданы соответствующие службы тыла, укомплектованные многочисленным и квалифицированным людским составом» Приходилось раздроблять боевые полки и формировать из них вспомогательные подразделения<sup>285</sup>.

---

<sup>273</sup> История советского общества. Краткий очерк (1917-1945 гг.). Глава 6. Куманев Г.А. В огне тяжелых испытаний (июнь 1941 – ноябрь 1945 г.) // История СССР. 1991. № 2. С. 27, 31. Военно-исторический журнал. 1988. № 8. С. 73-75.

<sup>274</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 212.

<sup>275</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 218.

<sup>276</sup> Страницы истории КПСС. Факты. Проблемы. Уроки. М.: Высшая школа, 1989. С. 657.

<sup>277</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 215.

<sup>278</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 139.

<sup>279</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 214.

<sup>280</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 214.

<sup>281</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 78.

<sup>282</sup> Хоффман И. Подготовка Советского Союза к наступательной войне. 1941 год // Отечественная история. 1993. № 4. С. 29.

<sup>283</sup> История советского общества. Краткий очерк (1917-1945 гг.). Глава 6. Куманев Г.А. В огне тяжелых испытаний (июнь 1941 – ноябрь 1945 г.) // История СССР. 1991. № 2. С. 3-4.

<sup>284</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 255.

<sup>285</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 285.

Как известно, советским солдатам было запрещено сдаваться в плен. Они должны были драться до последнего, а затем закончить жизнь самоубийством. Противоположные этому установки давало руководство Великобритании своим солдатам. У. Черчилль отдал приказ руководству войск, защищающих Дюнкерк в мае 1940 г. разрешающий капитулировать во избежание бесполезного кровопролития<sup>286</sup>. Командующие немецкой армии, видя свое поражение не желали гибели солдат и просили о капитуляции. Во Франции капитулировал гарнизон немцев в Париже, в Тулоне и Марселе<sup>287</sup>.

СССР не подписала гаагской конвенции об обращении с военнопленными и поэтому к советским солдатам, попавшим в плен не применялось норм гуманитарного права.

Вернувшихся из плена в СССР часто ждало лишение свободы и поражение в правах. Для сравнения пленение де Голля в первую мировую войну не помешало ему стать президентом Франции<sup>288</sup>.

В обращении с военнопленными сталинский и фашистский режим были на равных. В 1940 г. Советское руководство приказало расстрелять в Катынском лесу 10 тысяч пленных польских офицеров. Гитлеровцы уничтожили около 3,3 млн. человек советских военнопленных<sup>289</sup>.

## **Правовой режим управления страной**

Режим бюрократического произвола возник в стране с момента захвата власти большевистской партократией. В военное время произвол бюрократии усилился, стал более не прикрытым и приобрел законные основания, посредством введения в стране военного положения, а в ряде местностей осадного положения. В период перестройки этот режим стали называть «командно-административной системой управления». Выделяются такие его черты как централизация распоряжений и указаний, их безусловное («любой ценой») выполнение, подчинение аппарата исполнителей не праву, а своему руководителю<sup>290</sup>.

Для поддержания бюрократического порядка во время войны начали прибегать к чрезвычайным мерам. Расширился круг дел подсудных военным трибуналам<sup>291</sup>. Им передавались такие дела, как уклонение от исполнения всеобщей воинской обязанности, о спекуляции. Военные трибуналы действовали на основании Указа от 22 июня 1941 г., утвердившего Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении и в районах военных действий<sup>292</sup>. В связи с увеличением количества совершаемых правонарушений, была увеличена сеть военных трибуналов. Они создавались в дивизиях, отдельных бригадах, укрепленных районах, на военно-морских базах, в корпусах, армиях, флотилиях, на фронтах, флотах и в других воинских подразделениях. В тылу действовали военные трибуналы гарнизонов, военных округов и т.д. Линейные суды на транспорте были преобразованы в военные трибуналы дорог и водных путей<sup>293</sup>. 25 октября 1941 г. все судебные органы Москвы были преобразованы в военные трибуналы. В августе 1942 г. они вновь были преобразованы в суды<sup>294</sup>. Военные трибуналы могли рассмотреть дело по истечении 24 часов после предъявления обвинения. Их приговоры не подлежали кассационному обжалованию. Они могли быть пересмотрены только в надзорном порядке<sup>295</sup>. Указ ПВС СССР от 27 июля 1942 г. создал некоторую видимость демократичности уголовного процесса. В состав военных трибуналов были введены народные заседатели, которые назначались политическими органами и командованием воинских частей.

Судьи военных трибуналов были рядовые чиновники. Они не выбирались, а назначались. Народный комиссар юстиции мог перемещать судей фронтов, флотов, округов и армий. Председатели народных трибуналов фронтов, флотов, округов, могли отстранять судей от должности с последующим утверждением этого решения наркомом юстиции СССР и перемещать их по службе. Они так же могли проводить ревизию деятельности ниже стоящих трибуналов<sup>296</sup>. Руководство военными трибуналами осуществлял Наркомат юстиции СССР через Главное управление военных трибуналов Вооруженных Сил СССР, Главное управление военных трибуналов транспорта и Управление военных трибуналов войск НКВД. Они занимались вопросами организации военных трибуналов (структура, штаты), производством ревизий военных трибуналов по всем вопросам их деятельности (проверка приговоров, определений, сроков рассмотрения дел, жалоб и т.д.), изучением и обобщением судебной практики военных трибуналов, разработкой приказов и инструкций об улучшении работы военных трибуналов, учетом и изучением кадров военных трибуналов, разработкой планов их подготовки и переподготовки, подготовкой предложений по комплектованию кадрами и перемещению

---

<sup>286</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 52.

<sup>287</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 336.

<sup>288</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 182.

<sup>289</sup> Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 314.

<sup>290</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 454.

<sup>291</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 232-233.

<sup>292</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.

<sup>293</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 233.

<sup>294</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 234.

<sup>295</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 234.

<sup>296</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 235, 238.

работников, организацией ведения судебной статистики по военным трибуналам. Функции управления на местах в отношении военных трибуналов осуществляли председатели военных трибуналов округов, фронтов, флотов<sup>297</sup>. Наркомюст СССР давал указания по вопросам применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, квалификации преступлений, сроков рассмотрения дел. Это осуществлялось посредством циркулярных писем. Циркулярное письмо НКЮ СССР и Прокурора СССР от 25 июля 1941 г. давало судам и следователям прокуратуры указание о расследовании и рассмотрении дел, связанных с злоупотреблениями и спекуляцией продовольственными и промтоварными карточками<sup>298</sup>. Таким образом, фактически суд в стране осуществляла не судебная, а административная система репрессий с жесткой иерархией далекая от осуществления правосудия.

Заседания военных трибуналов проводились в воинских частях для того, чтобы сеять страх перед наказанием у военнослужащих.

Фактически суды только придавали законный вид решениям следственных органов. Н.С. Хрущев вспоминал, что Меренкова уже принудили написать собственноручное признание о том, что он английский шпион. Затем Берия передумал лишать его жизни, вызвал к себе, сказал, чтобы он отказался от своих показаний. После этого Меренкова освободили из мест лишения свободы и отправили на фронт командиром высокого ранга. Н.С. Хрущев в мемуарах пишет, что органы НКВД в каждом человеке видели нераскрытого врага<sup>299</sup>. Действительно, всякий разумный человек должен был видеть вредоносный для страны и человека характер созданного коммунистической бюрократией режима. Уже сохранение собственного достоинства, отказ от низкопоклонства рассматривался как антисоветчина<sup>300</sup>. Презумпция виновности, из которой исходили следственные и судебные органы, была не беспочвенна.

Под особым подозрением находились люди, которые не эвакуировались и остались жить при немецких оккупантах. До самого падения советской власти они должны были писать в анкетах, что во время войны находились на территории оккупированной немцами. На этом основании они подвергались поражению в правах. Часть тех, кто работал на предприятиях во время оккупации, были осуждены за антисоветскую деятельность (работа на оккупантов). Часть населения уходило с немцами на Запад, потому что обоснованно боялось репрессий<sup>301</sup>.

Подданными второго сорта считались люди, проживающие на территории, оккупированной советскими войсками перед началом войны. К ним проявлялось максимальное недоверие. Это население не могло забыть идеалов свободы, экономической самостоятельности. Как говорили советские идеологи, оно «еще сохраняло эксплуататорские элементы, являвшиеся социальной базой для распространения националистических настроений»<sup>302</sup>. Здесь еще предстояло провести уничтожение всех, кто был не доволен установленным бюрократическим строем и советской оккупацией.

Во время войны была расширена сеть всех репрессивных органов. В соответствии с Указом ПВС СССР «О военном положении» произошло расширение сети военных прокуратур. В военные прокуратуры были преобразованы транспортные прокуратуры. Задачи прокуратуры были достаточно туманны: решительно бороться с посягательствами на воинскую дисциплину и боевую мощь армии и флота, с паникерами, дезертирами, дезорганизаторами тыла<sup>303</sup>. Работникам прокуратуры был придан военный вид. Для прокуроров и следователей прокуратуры были введены классные чины<sup>304</sup> и введена форменная одежда<sup>305</sup>.

Одним из видов уголовных наказаний во время войны стало направление на фронт. В соответствии с примечанием 2 к ст. 28 УК РСФСР суд мог заменить исполнение приговора направлением осужденного в действующую армию. Не смотря на то, что руководство страны принимало отдельные решения о мобилизации коммунистов на фронт (Постановление ЦК ВКП (б) от 27 и 29 июня 1941 г.) и прием в партию на фронте без прохождения стажа, половина членов партии оставалось в тылу на руководящих должностях<sup>306</sup>.

Кара становилась основным орудием поддержания бюрократического строя. Управленцы руководствовались доктриной, выраженной В.И. Лениным: «малейшая распущенность и недостаток энергии должны быть караемы по законам военного времени»<sup>307</sup>. Ни о какой свободе личности здесь не приходилось говорить. Вся страна была превращена в колонию общего режима с жесткой лагерной дисциплиной. В городах ограничивалось транспортное и пешеходное движение, вводился комендантский час, ограничения въезда и выезда в ряд местностей. Н.С. Хрущев пишет, что по приказу Сталина при размещении в деревне штаба фронта, все население деревни изгонялось из своих домов. Это преследовало цель не допустить диверсий

<sup>297</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 237.

<sup>298</sup> Справочник районного прокурора. М., 1942. С. 703.

<sup>299</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 81.

<sup>300</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 81.

<sup>301</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65-66.

<sup>302</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 247.

<sup>303</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 236.

<sup>304</sup> Указ ПВС СССР от 16 сентября 1943 г. // Ведомости ВС СССР. 1943. № 39.

<sup>305</sup> СП СНК СССР. 1943. № 1002.

<sup>306</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 254.

<sup>307</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 145.

против высшего командования и исключить шпионаж. Таким образом, советские военные боялись собственного населения и поступали с ним более жестоко, чем фашисты.

В СССР в годы войны не пришлось ограничивать деятельность общественных организаций, поскольку все они являлись огосударствленными, представляли собой часть того же бюрократического аппарата. Продолжали действовать около 300 таких «общественных организаций»: профсоюзы, комсомол, кооперативные объединения, женские, оборонно-спортивные, творческие, просветительские<sup>308</sup>.

Административные правовые системы навязывают обществу не только определенный тип поведения, но и особую идеологию. Это называлось идейно-политическим воспитанием масс. Советская правовая система являлась заидеологизированной системой, наследницей религиозных правовых систем.

Субъектами идеологической работы являлась ни церковь, а партийные организации. От них требовалось использовать такие средства воздействия на сознание населения как беседы и доклады среди населения (в селах, на предприятиях), распространение политической, художественной и научной литературы определенного содержания, листовок со сводками Совинформбюро, радио, передающее политические новости и содержание газет, советские художественные и документальные кинофильмы<sup>309</sup>. Печать должна была стать «мощным средством идейно-политического воспитания» населения<sup>310</sup>. Ни о какой свободе средств массовой информации, которая формально закреплялась в ст. 125 Конституции СССР 1936 г., не могло быть и речи.

«Во всякой войне, - говорил В.И. Ленин, - победа, в конечном счете, обуславливается состоянием духа тех масс, которые на поле брани проливают свою кровь»<sup>311</sup>. Основываясь на этой доктрине, управленческая элита придавала большое значение психическому и идеологическому воздействию на солдат. В ее задачу было внести в солдатскую массу дух героизма, веры в победу.

Распространение в стране лживых сведений, которые назывались «правильной и своевременной информацией о положении на фронтах и в тылу» с целью поддержания иллюзий в армии и у населения (это называлось «укреплением морально-политического состояния») осуществлялось созданным в начале войны Советским информационным бюро при СНК СССР. Реальные сведения о положении на фронтах и в тылу назывались «ложными слухами»<sup>312</sup>. За их распространение была установлена уголовная ответственность в виде тюремного заключения на срок от 2 до 5 лет (указ ПВС СССР от 6 июля 1941 г.)<sup>313</sup>. Н.С. Хрущев писал, что руководство войсками систематически лгало населению о своих планах. Оно не сообщало о планах отступления<sup>314</sup> и население, не успевшее собраться оказывалось на оккупированной территории<sup>315</sup>. Часто пропаганда замалчивала какие-то неудобные для нее факты.

В основу советской пропаганды ложились идеи патернализма. Идеологические органы должны были обращать внимание населения на блага, которые дает власть советской бюрократии: на то, что она дает крестьянам землю, отнятую немецкими захватчиками, что она создает нормальные условия жизни для населения<sup>316</sup>. В частности украинский народ убеждали в том, что Советская власть обеспечит ему «подлинную свободу, материальное благосостояние и быстрый культурный подъем»<sup>317</sup>. Странники независимости Украины именовались «злейшими врагами украинского народа», «агентами немецких захватчиков», «цепными псами гитлеровских империалистов», «лакеями немецко-фашистских захватчиков». Следовало доказывать, что именно они мешают восстановлению «нормальной жизни населения»<sup>318</sup>. Не смотря на нехватку материальных, финансовых и людских ресурсов во время войны на отдел пропаганды и агитации ЦК КП(б)У возлагалась обязанность восстановить пропагандистский аппарат обкомов и райкомов партии, возобновить выпуск газет, восстановить культурно-просветительские учреждения в западных областях Украины<sup>319</sup>. Орудием воздействия

<sup>308</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 454-455.

<sup>309</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 527, 529.

<sup>310</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 528.

<sup>311</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 121.

<sup>312</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 225.

<sup>313</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 326.

<sup>314</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65.

<sup>315</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65-66.

<sup>316</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 527.

<sup>317</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 529.

<sup>318</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 526, 528, 529.

<sup>319</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во

на население должна была стать интеллигенция, которую следовало сначала саму подвергнуть «марксистско-ленинскому» воспитанию, доказать ей достижения «социалистической культуры», а затем привлечь к политической работе среди населения, к идеологической борьбе против противников советской бюрократии. «Без воспитания интеллигенции в советском духе, без привлечению ее к активному участию в государственном и культурном строительстве нельзя успешно решать задач, стоящих перед партийными и советскими организациями западных областей УССР», - отмечалось в Постановлении ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г.<sup>320</sup>

Целью идеологического воздействия было «сплочение трудящихся вокруг Советской власти», «мобилизация их на выполнение обязанностей перед государством», обеспечить повиновение населения начальству, что подавалось как «строгое соблюдение государственной дисциплины»<sup>321</sup>.

## **Правовое закрепление государственного устройства**

Конституционная норма (ст. 13 Конституции СССР 1936 г.) закрепляющая федеративный характер государственного устройства СССР являлась декларативной с самого начала ее принятия. Во время войны перестали принимать меры к имитации федерализма. Унитарный характер государства стал более очевидным. Диктатор управлял регионами через руководителей партийных организаций так называемых республик, которые назначались уполномоченными ГКО<sup>322</sup>. Н.С. Хрущев свидетельствует, что даже вопрос о переезде правительства Украины из Харькова в освобожденный Киев решал Сталин<sup>323</sup>.

На освобожденных от оккупации территориях не создавалась даже видимость выборности советских и партийных органов. Вся их система формировалась на бюрократической иерархической основе сверху вниз. Это называлось оказанием помощи со стороны ЦК ВКП (б) и Правительства СССР республикам в восстановлении их государственного аппарата, путем направления туда опытных партийных и хозяйственных кадров<sup>324</sup>. Назначенное руководство вновь созданных «республик» (как в Древней Греции говорили сатрапий) Литвы, Латвии, Эстонии, Молдавии было взято под особый контроль. По каждому из этих регионов было создано Бюро ЦК ВКП (б). Для легитимации власти новой бюрократии, вскоре после освобождения территорий новых республик от фашистов там провели сессии Верховных Советов. На них были приняты законы о земле, которые формализовали право собственности на землю, отнятую у немцев, и вводили колхозный строй<sup>325</sup>.

В 1944 г. Руководство СССР начало подготовку к формированию ООН. Оно решило набрать в этой организации побольше голосов. Для этого предстояло доказать руководству других государств, что СССР – это не единое государство, а союз государств, каждое из которых имеет право претендовать на один голос в ООН. Под видом дальнейшего укрепления суверенитета республик и их инициативы в феврале 1944 года был созван Верховный Совет СССР, который 1 февраля 1944 г. принял закон «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим народного Комиссариата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат», в соответствии с которым союзные республики имели право иметь свои национальные войсковые соединения, наркомат обороны. Они могли вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами и заключать с ними соглашения. Соответственно они стали иметь свой наркомат иностранных дел. Была изменена Конституция СССР 1936 г. (введены статья 18а и 18б). Верховный Совет, конечно только зарегистрировал решение Пленума ЦК ВКП(б) от 27 января 1944 г.<sup>326</sup> об изменении законодательства, так как он оставался только законорегистрационным, а не законодательным органом (место блюстителем, обозначающим деятельность парламента).

В марте – октябре 1944 г. были проведены сессии союзных республик, которые приняли соответствующие изменения в своих конституциях и законодательстве, учредили наркоматы обороны и назначили их наркомов<sup>327</sup>. Лживые советские учебники утверждали, что эти меры свидетельствовали «о дальнейшем развитии самостоятельности и инициативы советских республик»<sup>328</sup>.

## **Правовое регулирование хозяйственных отношений**

Советская правовая система лишала населения страны независимых от государства источников для существования. Она закрепляла редистрибутивные экономические отношения, при которых весь производимый

---

политической литературы, 1985. С. 528.

<sup>320</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 528.

<sup>321</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О недостатках в политической работе среди населения западных областей УССР» от 27 сентября 1944 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 529.

<sup>322</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 309.

<sup>323</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 79.

<sup>324</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 247.

<sup>325</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 248.

<sup>326</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. Т. 7. М.: Политиздат, 1985. С. 490.

<sup>327</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 249.

<sup>328</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 318.

в обществе продукт отнимался государством и затем перераспределялся среди населения по воле бюрократии. При этом, бюрократия выдавала себя за общественного благодетеля. В рамках этой патерналистической политики в годы войны принимались нормативные акты, которые выдавались советскими пропагандистами за заботу государства о своем населении. 8 июля 1944 года был издан Указ ПВС СССР об ассигновании средств на охрану материнства и воспитание детей, на помощь многодетным и одиноким матерям. Одновременно, во время войны у населения были отняты те небольшие личные накопления, которые удалось сделать в предвоенные годы. У него отнимались транспортные средства и другое имущество<sup>329</sup>. Фашисты оценили позитивно созданный в СССР экономический строй и закрепленные методы эксплуатации населения. На оккупированных территориях они поддерживали существование колхозов. Однако, этот бюрократический строй держался на власти бюрократии, которая отступала вместе с Красной Армией. Как только начальство уходило из города или села, государственное имущество подвергалось разграблению. Жители взламывали склады и магазины и растаскивали имущество, которое не успели увезти на Восток<sup>330</sup>.

На население была возложена автогужежая повинность, военно-квартирные обязанности. Переход к принудительному труду и восстановление крепостного права в стране был произведен еще перед началом войны. В соответствии с постановлением СНК СССР от 1 июля 1941 г. «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени» наркомы получили право **распределять и перераспределять материальные ресурсы** между предприятиями и стройками, а так же переводить в обязательном порядке **специалистов, рабочих и служащих** с одного предприятия на другое<sup>331</sup>. Подобные права получили наркоматы республик. Таким образом люди стали еще в большей мере, чем ранее не субъектами, а объектами права. За годы войны на Урал и в Среднюю Азию было принудительно перемещено от 30 до 40 % всех кадровых рабочих советской промышленности<sup>332</sup>.

Для учета людей, как объектов права и мобилизации их на работу 30 июня 1941 г. был создан Комитет по учету и распределению рабочей силы при СНК СССР. В него вошли представители СНК, как заказчики людской силы, Госплана и НКВД. Последние отвечали за выявление и поимку уклоняющихся. Этому Комитету были подчинены созданные при исполнительных органах регионов (СНК, исполкомах) бюро по учету и распределению рабочей силы.

Во время войны произошло расширение субъектов, имеющих право распоряжаться людьми, как живыми орудиями труда. Постановлением СНК СССР от 23 июля 1943 г. исполнительные органы регионов получили право переводить рабочих и служащих на другую работу. По Постановлению СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 13 апреля 1942 г. о порядке мобилизации на сельскохозяйственные работы в колхозы, совхозы, МТС трудоспособного населения городов и сельских местностей так же расширялись права местных исполнительных органов Советов. Моссовет осенью 1941 г. мобилизовал свыше 100 тыс. человек для строительства укреплений вокруг Москвы. Курский облисполком мобилизовал на строительство железной дороги Старый Оскол – Ржава 25 тыс. жителей и за 32 дня построили 95 км дороги<sup>333</sup>.

Рабочие и служащие предприятий военной промышленности и предприятий других отраслей, обслуживающих военную промышленность превратились в крепостных (по аналогии с посессионными крестьянами, прикрепленными к заводам при Петре I). Их самовольный уход с работы рассматривался как уголовное преступление «дезертирство» и подлежал рассмотрению военным трибуналом. Наказанием являлось тюремное заключение на срок от 5 до 8 лет<sup>334</sup>. Для крепостных колхозных крестьян была увеличена барщина. Если до войны, в зависимости от области она составляла обязательную работу на бюрократическое государство в течении 60, 80 или 100 дней, то во время войны этот минимум был поднят до 100, 120 и 150 трудодней. Не выработавшие этого количества трудодней колхозники приговаривались народным судом к исправительным работам в колхозах на срок до 6 месяцев с удержанием из оплаты трудодней до 25 % в пользу колхоза<sup>335</sup>. На колхозников возлагалась обязанность участвовать в уборке урожая вне зависимости от количества выработанных трудодней. Они так же могли быть исключены из колхоза и лишены приусадебного участка, что означало голодную смерть. Барщина меньшего размера до 50 дней устанавливалась для подростков от 12 до 16 лет<sup>336</sup>.

28 августа 1941 г. был опубликован Указ Президиума Верховного Совета СССР № 21-160 «О переселении немцев, проживающих в районе Поволжья». В нем утверждалось, что среди них находятся тысячи и десятки тысяч диверсантов и шпионов, которые по сигналу из Германии должны произвести взрывы в районах, населенных немцами. Переселение осуществляется во избежание таких нежелательных явлений и для предупреждения серьезного кровопролития. В объект бюрократического права превращались целые народы,

<sup>329</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 242.

<sup>330</sup> Жирнов Е. «Каждая область, район стремятся славить от себя эвакуированных» // Коммерсантъ-Власть. 2005. 25 апреля. С. 81-82.

<sup>331</sup> Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1970. Т. 2. С. 704.

<sup>332</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 244.

<sup>333</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 230.

<sup>334</sup> Указ ПВС СССР от 26 декабря 1941 г. // Ведомости ВС СССР. 1942. № 2.

<sup>335</sup> СП СССР. 1942. № 4. Ст. 61.

<sup>336</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 324.

поскольку нормы были обращены не к немцам, а к органам НКВД. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) № 2060 – 935С от 12 августа 1941 г. предписывало переселить немцев в районы Казахстана и Сибири.

Всего было переселено 447480 человек. Людям разрешали взять с собой минимум вещей, т.е. фактически конфисковали их имущество. Переселенцы испытывали колоссальные материальные затруднения и погибали. Часть людей было направлено в лагеря НКВД, в которых была огромная смертность. Например, из 15 тыс. немцев пригнанных в Богословский лагерь НКВД в феврале 1942 г. через год осталось в живых только 3 тыс.<sup>337</sup>. Так жестоко не обращались с рабами даже в Древние века.

Административная (или бюрократическая) правовая система является особым типом правовой системы, которую надо отличать от частнособственнической. Здесь были показаны некоторые ее специфические черты.

---

<sup>337</sup> Бугай Н.Ф. 40-е годы: «Автономии немцев Поволжья ликвидировать...» // История СССР. 1991. № 2. С. 173.

## 19. Очередной шаг на пути возвращения страны к административному государству и административной правовой системе

Выступление на конференции в г. Москве. 9 декабря 2006 г.

Сравнительный анализ стран мира позволяет выделить особый тип административного общества, где доминирующую роль, в отличие от стран Запада, играют не частные собственники, а обособленные от общества управленческие группы. В этих обществах формируется особый тип административного государства и административная правовая система (Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005.). Российское государство и его правовая система на протяжении всей своей истории являлись административными (Денисов С.А. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // Юридическая наука и развитие российского государства и права. Тезисы докладов научно-практической конференции (Пермь, 11-12 октября 2001 г.). Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29.). Попытки перейти к другому типу государства и права были сделаны в начале XX в. и в конце его (Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.). Принятые и реализуемые сегодня национальные проекты являются еще одним свидетельством того, что в стране происходит временный возврат к традиционному для нее административному государству и административной правовой системе. Это доказывается следующими фактами.

1. Государства Запада с помощью норм права поддерживают рыночные механизмы распределения производимого продукта, конкуренцию и ограничивают естественные тенденции монополизации экономики. Этого же требуют нормы российской Конституции 1993 г. (ст. 8, 34, 35). Принятые сегодня национальные проекты являются шагом к восстановлению распределительной экономики. Государство изъясло из рыночного оборота значительные финансовые ресурсы и распределяет их по своему усмотрению. Доля правоотношений, регулируемых гражданским правом уменьшается, в пользу увеличения административных правоотношений. Частное право вытесняется из жизни общества публичным правом, доминирующим в административной правовой системе (Денисов С.А. Роль публичного права в административных правовых системах // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: Материалы международной научно-теоретической конференции. С. Петербург, 2-3 декабря 2005 г. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 81-86.). Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений заменяется административным методом регулирования (Денисов С.А. Особенности способов, приемов, уровней, методов и типов правового регулирования в бюрократических правовых системах // Вестник Гуманитарного университета: Научный альманах. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С. 49-66.). Все это повышает роль государственной бюрократии в экономике. Она становится господствующим классом от которого зависит материальное благосостояние массы населения и доходы предпринимателей. Как известно, в России не эффективно действуют законы, нацеленные на беспристрастное распределение государственных заказов и других государственных ресурсов между компаниями (Белокрылова О.С. Модернизация институционального механизма государственных закупок в регионе // Модернизация экономики и выращивание институтов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 279.). Каждая бюрократическая элита имеет свою опекаемую группу предпринимателей, которая и получает большую часть благ, распределяемых государственными органами. Это, в свою очередь, способствует достаточно быстрому нарастанию монополизма в экономике, формированию властно-предпринимательских союзов. Предприниматели, не пользующиеся поддержкой бюрократии, оказываются в ущемленном положении и разоряются. Правовой принцип формального равенства, закрепленный в ст. 19 Конституции РФ, вытесняется принципом иерархичности. Положение человека в обществе определяется его должностью в государственном аппарате (а значит возможностью распоряжаться общественными ресурсами), а положение предпринимателя и других лиц – их близостью к этим должностным лицам. Возникает право привилегий. На основе права-привилегии распределяются материальные блага. Именно бюрократия оказывается первая в очереди на получение льготного жилья. Суд Ханты-Мансийского автономного округа признал законным приобретение чиновниками муниципальной администрации квартир стоимостью в несколько миллионов рублей за 178 тыс. рублей (Мальцева Л. Мэр дому твоему // Российская газета. 2006. 16 ноября. С. 6).

Развитие распределительных или раздаточных отношений неизбежно порождает рост значения «теневое» права (Власть, закон, бизнес. М., 2005. С.12.), нормы которого вытесняют нормы писаных законов. Последние превращаются в идеологическую ширму, прикрывающую регулирование общественных отношений посредством не писаных норм, существующих в виде санкционированных государственными чиновниками обычаев, политических доктрин, административных прецедентов. Даже руководство страны вынуждено констатировать, что коррупция в ходе реализации национальных проектов приобрела системный характер (Владимиров Д. Стройка по инерции // Российская газета. 2006. 23 ноября. С. 3.) и в продолжает нарастать (Зыкова Т. В России, как в Гондурасе // Российская газета. 2006. 8 ноября.). По некоторым данным около 10 %



выделяемых на проект «Доступное жилье» уходит чиновникам в виде взяток (Чиновничья доля в нацпроекте // Российская газета. 2006. 20 июня. С. 12.).

Для административной правовой системы характерно увеличение доли индивидуального регулирования отношений и уменьшение нормативного регулирования, а так же значительная дискретность власти должностных лиц. Масштабы дискретности оказались пугающими и принято решение их сократить, путем более полного нормативного регулирования процессов выделения земли под жилищную застройку (Опять выговор // Российская газета. 2006. 7 октября. С. 2.). Но в условиях правового нигилизма чиновников и сокращения общественного контроля за их деятельностью это не приведет к существенному изменению ситуации. Принятие новых законов сопровождается созданием механизма их нейтрализации или блокирования (Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.).

2. Принятые национальные проекты показывают, что государство восстанавливает свои патерналистские свойства. Используя слова китайской мудрости, можно сказать, что оно «дает голодным не удочку, а рыбу». Принятые проекты, как уже говорилось, устраняют конкуренцию, ухудшают инвестиционный климат. Проекты направлены на увеличение зависимости людей от государства, от конкретных чиновников, которые решают, кому оказывать помощь в соответствии с целевыми программами, а кому нет. Социальное государство, декларированное в Конституции РФ (ст. 7) – это государство свободных людей, а не людей находящихся в экономической зависимости от произвола чиновников.

Россия, как будь-то, вернулась на четверть века назад. В соответствии с президентским проектом намечено «улучшение состояние здоровья россиян и подъем отечественной медицины» - пишет один из государственных чиновников. «Необходимо коренным образом изменить положение дел. Зарплата будет существенно увеличена, учреждения здравоохранения получают дополнительную технику и лекарственные средства. Предстоит построить большое количество новых учреждений здравоохранения» (Александров А. Президентские национальные проекты в Российской Федерации и Свердловской области: социально-экономическое содержание и информационное обеспечение // Чиновник. 2006. № 1. С. 33.). Это почти копия того, что было написано в решениях XXVI съезда КПСС в 1981 г.: «Проявлять постоянную заботу о развитии системы здравоохранения. Поднять уровень и качество медицинского обслуживания населения. Предусмотреть дальнейшее расширение сети учреждений здравоохранения, совершенствование их структуры и рациональное размещение. Повысить обеспеченность учреждений здравоохранения лекарственными средствами, инструментами, медицинской техникой и оборудованием, инвентарем, транспортом и средствами связи» (Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981. С. 182.).

3. Административное государство предполагает не только экономическое господство бюрократии в обществе, но и политическое господство определенной группы управленцев. Любому политологу ясно, что национальные проекты – это звено в более масштабном проекте, который иногда называют «преемник». Правящая группа не захотела пойти по пути соседней Белоруссии, Казахстана, Азербайджана и закрепить пожизненное удержание должности главы государства в одних руках. Решено передать эту должность другому человеку внутри правящей элиты. Это имитирует республиканскую форму правления в стране (ст. 1 Конституции РФ) и наличие выборности главы государства (ст. 81 Конституции РФ). Национальные проекты позволяют приобрести кандидату на должность Президента РФ от правящей группы известность среди населения. Раздача «подарков» (компьютеров, медицинского оборудования и автомобилей) (Владимиров Д. «Скорая» в помощь // Российская газета. 2006. 16 ноября. С. 3; Владимир Д. Школы отфильтруют // Российская газета. 2006. 19 октября. С. 2.) является одной из форм использования административного ресурса и создает «преемнику» имидж «добраго царя». В ходе осуществления проектов он ездит по стране и знакомится с региональными элитами, подбирает себе «команду». В административном государстве право играет второстепенную роль. Здесь, как известно, «кадры решают все». От региональных элит сегодня в определенной степени зависит успех избирательных кампаний, особенно если правящая группа выдвинет не одного, а двух кандидатов на пост главы государства.

4. Любая деятельность в административном государстве означает одновременно борьбу за власть. В ходе осуществления национальных проектов представительные органы еще больше уходят на второй план. Все решения принимаются Советом по национальным проектам при Президенте РФ. Помощник Президента РФ, входящий в указанный Совет, приобретает большую власть, чем Председатель Правительства и министры Правительства. Например, Комиссия по развитию рынка доступного жилья, возглавляемая помощником Президента РФ И. Шуваловым фактически курирует Министерство регионального развития, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Министерство экономического развития и торговли. Власть от подконтрольного парламенту Правительства переходит к Администрации Президента РФ, которая сегодня превратилась в подобие Политбюро ЦК КПСС. Такая же картина вырисовывается в регионах. В Уральском федеральном округе только в Ханты-Мансийском округе принят закон «О реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В других регионах действие принципа законности ограничено. Основные решения по реализации проектов принимают административные органы.

5. Реализация национальных проектов в значительной степени опирается на федеральное финансирование. Таким образом, финансовая зависимость регионов, муниципальных образований от центра

становится еще больше. Руководство регионов должно заслужить получение федеральных средств. Федерализм и местное самоуправление, закрепленные в Конституции РФ (ст. 1, 12), превращаются в пустые декларации.

6. Практика реализации национальных проектов показывает, что они успешно используются государственной бюрократией для восстановления не демократического политического режима в стране. Выделенные деньги используются для создания квазиобщественных объединений при государственных органах, имитирующих активное участие населения в решении государственных дел (Яхонтов В.И. *Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области* // Чиновник. 2006. № 2. С. 28-33.). Отмечается, что в России при распределении финансовых ресурсов наблюдается явная дискриминация негосударственного некоммерческого сектора (Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Осовецкая Н.Я. *Реструктуризация сетей и эффективность бюджетного сектора*. М.: Институт развития образования, 2006. С. 74.). Национальная программа в области образования усугубляет ситуацию и в целом используется для распространения в обществе этатистской идеологии, что запрещено ст. 13 Конституции РФ.

В ряде областей страны фактически восстанавливается тоталитарный режим. Их руководство уничтожило независимость региональных средств массовой информации и превратило их в свои пропагандистские инструменты. С их помощью населению рассказывают о той заботе, которую проявляет о них государство (Яхонтов В.И. *Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области* // Чиновник. 2006. № 2. С. 29, 32-33.). Министерство «правды», после изгнания с основных телеканалов и из центральных газет вольнодумных журналистов и редакторов, предлагает потратить деньги, выделенные на национальные проекты, для подготовки новых пропагандистских кадров, способных решать задачи, поставленные государственной бюрократией (Сибиде П. *Нехватка журналистских рук* // Российская газета. 2006. 25 октября. С. 6.).

Национальные проекты являются замечательным поводом для распространения в обществе идей вождизма и этатизма, на которые опирается административная правовая система и административное государство. «Мы должны добиться того, чтобы каждый активный гражданин нашего общества личным ответственным участием внес вклад в общее дело претворения в жизнь важнейших задач, поставленных Президентом России – пишет в своей статье один из государственных чиновников. Приоритетные проекты способны сплотить общество вокруг этого общего дела, одинаково важного для абсолютного большинства граждан России» (Яхонтов В.И. *Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области* // Чиновник. 2006. № 2. С. 29.).

Все сказанное наглядно доказывает, что Россия находится на этапе восстановления старого административного государства и прежней административной правовой системы.

## 11. Бюрократизация правовой системы

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

с. 41

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

Характер данных систем определяется интересами наиболее активных и организованных социальных групп. В марксистской традиции к этим группам относят частных собственников (рабовладельцев, феодалов, буржуазию). В последнее время исследователи обратили внимание на то, что в ряде стран мира, характер всей социальной системы определяется управленческими группами, в разной степени обособленными от общества. Иногда эти группы называют бюрократией, используя данное слово в широком его смысле. Уже стали предметом изучения бюрократические политические системы, в которых обособленные от общества управленческие группы монополизируют право заниматься политикой<sup>338</sup>. В западной литературе выделяют такое социальное явление как бюрократическое государство<sup>339</sup>. Влияние обособленных управленческих групп на правовую систему пока остается мало изученным.

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

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

С. 42

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

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

В западных исследованиях отмечается, что даже в самых демократических странах количество управленцев быстро растет, и они становятся влиятельной группой общества<sup>340</sup>. Доминирующее положение обособленные от общества управленческие группы всегда занимали в странах с так называемым восточным типом цивилизации. В XX веке наибольшей силы управленцы достигли в странах, пытавшихся строить социализм.

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

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

<sup>338</sup> Эндрейн Ч. Ф. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования. М.: Издательский дом «ИНФРА-М, изд-во «Весь мир», 2000. С. 20, 43-65.

<sup>339</sup> Beetham David Bureacracy. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1987. P. 72.

<sup>340</sup> Smith B.C. Bureacracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 12-13.

Экономическая власть управленцев обеспечивается путем закрепления в нормах позитивного права государственной собственности на основные средства производства. В литературе она получила название власть-собственность<sup>341</sup>. Эти нормы так же дают возможность управленцам

С. 43

отнимать у общества часть произведенного им продукта в пользу государства и распределять этот продукт с учетом интересов чиновников. Изъятие производимого обществом продукта происходит посредством налогового права, через присвоение прибыли государственных предприятий. История показывает, что обособленные управленческие группы время от времени вступают в решающую схватку с частными собственниками за передел общественных богатств. Захват общественных благ в собственность государства происходит на основании актов национализации. Она может быть тотальной, с лишением права частной собственности всех групп населения<sup>342</sup> или выборочной, применяться к отдельным лицам и группам, вставшим на путь конфликта с управленческими элитами<sup>343</sup>.

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

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

Из истории известно, что основным конкурентом обособленных управленческих групп в борьбе за власть над обществом были группы частных собственников<sup>344</sup>. Нормы позитивного права, реализуя интересы управленцев, создают препятствия на пути развития предпринимательства<sup>345</sup> и не обеспечивают защиты частной собственности. Развитию предпринимательства в странах Востока обычно мешали нормы, закрепляющие сельскую общину, запрещающие отчуждение земли, ростовщичество. Ограничение прав предпринимателей часто осуществляется под предлогом защиты прав бедноты.

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

С. 44

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

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

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

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

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

<sup>341</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х т. Т. 1. М.: Высшая школа. 199?. С. 69.

<sup>342</sup> В СССР, как известно, частная собственность была вообще запрещена. В Польше и Югославии после Второй мировой войны крестьянам позволили иметь частную собственность на землю в пределах 20-25 гектаров (Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. С. 181-182).

<sup>343</sup> Например, после присоединения Египта к Османской империи своих владений были лишены мамлюки, оказавшие сопротивление завоевателям.

<sup>344</sup> Васильев Л.С. Проблемы генезиса китайского государства. М.: Наука, 1983. С. 284.

<sup>345</sup> См. Ст. 153 УК РСФСР 1961 г. («Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество») и ст. 154 УУК РСФСР 1961 г. («Спекуляция») (Уголовный кодекс РСФСР. С постатейным материалом. М., 1987).

фасадом правовой системы. Другая система норм реально действующего позитивного права<sup>346</sup>. С.С. Алексеев говорит о «двухэтажности» советского права<sup>347</sup>. Во всех странах социалистической ориентации

С. 44

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

Наличие обозначенной двойственности позитивного права отражается на его форме. Писанные нормы, помещенные в конституцию, законы выполняют пропагандистскую роль и на деле не реализуются. Реально действующие нормы могут иметь не писанный характер обычаев, сложившихся в аппарате управления или содержаться в подзаконных нормативных актах, противоречащих законам, часто секретных. Так, власть партаппарата в СССР до 1936 года ни как не закреплялась в конституциях страны, она осуществлялась на основании обычаев, сложившихся с первых лет становления советского государства. Законы и конституция легко нейтрализуются тем, что они не имеют прямого действия. Их нормы вступают в силу только после того, как конкретизируются (и при этом искажаются) нормами подзаконных актов (например, ведомственных инструкций)<sup>348</sup>. Большую силу может приобретать административный прецедент. При этом не важно, признается ли он как официальный источник права. Нормы и принципы права, противоречащие писаной конституции, могут содержаться в политических доктринах, излагаемых главой государства (вождем государственной партии) в его выступлениях. На формах позитивного права отражается обычная склонность управленцев к сохранению тайности своей деятельности. Очень часто нормы позитивного права, на основании которых работает аппарат управления, не доводятся до сведения населения<sup>349</sup>. Это усиливает не защищенность населения от произвола управленцев. В странах, где доминирующую роль приобретает руководство церкви или партократия, высшее значение имеют религиозные или партийные доктрины<sup>350</sup>. Они не только указывают правила поведения, но и обосновывают их необходимость ссылками на волю Бога или высшие цели, которые якобы реализует партократия. Обеспечение интересов управленцев в писаном праве достигается с помощью особых приемов юридической техники, особого языка<sup>351</sup>.

С. 46

Поскольку обособленные управленческие группы действуют от имени государства и общества, то их интерес связан с развитием норм публичного права<sup>352</sup>. Частное право, дающее автономии личности, способствующее развитию частной собственности, вытесняется<sup>353</sup>.

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

<sup>346</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 57-60.

<sup>347</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут». 1999. С. 499-512.

<sup>348</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

<sup>349</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 165-166.

<sup>350</sup> Самошенко И.С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 7.

<sup>351</sup> Денисов С.А. Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники // Проблемы юридической техники. Сборник статей. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510; Он же. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Сборник статей. Т. 1. Нижний Новгород, 2001. С. 254-268.

<sup>352</sup> Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 398.

<sup>353</sup> Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному началу в праве // Частное и публичное в праве: Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 29-30 марта 2002. Челябинск: Издательство ЮурГУ, 2002. С. 6-11.

5. Для того чтобы заставить членов общества беспрекословно выполнять команды чиновников, необходимы жесткие меры принуждения, предусматриваемые уголовным правом. Нормы уголовного права могут устанавливать наказания за всякие мало значимые провинности перед аппаратом управления. Уголовная ответственность может быть установлена за нарушение норм морали<sup>354</sup>, трудовой дисциплины, норм административного и гражданского права<sup>355</sup>.

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

С. 47

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

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

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

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

С. 47

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

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

<sup>354</sup> Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 50, 57.

<sup>355</sup> Нгуен Тхи Нгок Лам Вьетнам. История, конфуцианство, социализм и частное право // Государство и право. 1998. № 10. С. 111-113.

косвенной, например хозяйственной, финансовой) или ослабление этой ветви власти с возможностью игнорирования ее решений.

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

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

С. 49

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

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

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

Обособленные управленческие группы, стремясь ограничить не санкционированную деятельность членов общества, ограничивают их возможности непосредственно реализовать свои права. Происходит сокращения объема отношений, урегулированных с помощью договора. Повсеместно в реализацию прав вклинивается правоприменение, осуществляемое чиновниками государства. Посредством правоприменения вся жизнь общества ставится под контроль управленческого аппарата. Кроме того, становится не трудно нейтрализовать действие формально провозглашенных прав и свобод членов общества. В нормах права можно закрепить какие угодно широкие права и свободы. Воспользоваться ими можно только с разрешения чиновников, тогда, когда им будет это выгодно. Выше указывалось, что обособленные управленческие группы иногда вынуждены принимать нормы законов и конституции, создающие имидж демократии, заботы государства о населении. Наряду с этими нормами создается механизм их нейтрализации<sup>356</sup>. Он включает в себя инструменты экономического, политического, идеологического и правового характера. Для реализации норм, закрепляющих социальные гарантии для населения, могут не выделяться финансовые средства. Государственный механизм строится так, что он не защищает права человека, а подавляет их. Распространение идеологии патернализма и послушания может приводить к тому, что права человека оказываются не востребованными массой населения. Наибольший интерес представляет часть механизма нейтрализации официально провозглашенных норм позитивного права, встроенная в саму правовую систему. Нормы, закрепляющие права и свободы человека могут не гарантироваться обязанностями государства их соблюдать и охранять. Провозглашение обязанностей государства и его должностных лиц могут не подкрепляться установлением санкций за нарушение обязанностей и запретов. Действию норм права

С. 50

может мешать отсутствие установленного процессуального порядка их реализации или охраны или чрезвычайное усложнение такого процессуального порядка, затрудняющего возможность пользования правом или защиту прав и свобод. Неясность формулировок норм права позволяет управленцам толковать их по собственному усмотрению<sup>357</sup>. Действие норм права, закрепляющих права и свободы для населения, может ограничиваться необходимостью достижения какой-либо неопределенной цели, суть которой известна только управленцам правоприменителям и толкуется с учетом их собственных интересов. Использование закрепленных в законе прав и свобод, не обеспечивающее движение к этой цели рассматривается как злоупотребление правом и наказуемое деяние. В ряде стран Востока с традициями конфуцианства такой целью является достижение мировой гармонии. Согласно ст. 23 Конституции РСФСР 1918 года любой человек лишался закрепленных в ней политических прав и свобод, если использовал их в ущерб интересам социалистического строительства<sup>358</sup>

<sup>356</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления //

Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.

<sup>357</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: "Статут". 1999. С. 512.

<sup>358</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51 Ст. 582.

Для принуждения общества реализовать нормы права, выражающие интересы обособленных управленческих групп, последние могут поддерживать избирательный режим законности. Он распространяется на население страны и поддерживается строгими мерами наказания, распространением страха в обществе. На его обеспечение может работать пропагандистская машина. Сами управленцы освобождаются от обязанности неуклонно следовать закону. Как точно подчеркнул когда-то граф Бенкендорф, законы здесь пишутся не для начальства<sup>359</sup>. В целях эффективной борьбы с преступностью, или для достижения идеалов светлого будущего чиновники могут действовать на основе принципа целесообразности. «Цель оправдывает любые средства». Такое положение существовало во всех тоталитарных системах.

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

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

С. 51

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

Приспосабливается к интересам обособленных управленческих групп институт юридической ответственности. За посягательства на права управленцев устанавливаются повышенные наказания. Ответственность за общественно вредные деяния самих управленцев отсутствует или является чрезвычайно мягкой. Для того чтобы юридическую ответственность можно было использовать в качестве инструмента репрессий против населения и в борьбе за власть с противниками, порядок привлечения к ответственности упрощается<sup>360</sup>. Не обязательным становится принцип ответственности только за виновные деяния в уголовном и административном праве. Удерживать общество в страхе и повиновении позволяет коллективная уголовная ответственность<sup>361</sup>. Органы правоохраны и правосудия превращаются в органы репрессий. Наоборот, чтобы управленцы могли уходить от наказания за правонарушения, привлечение их к юридической ответственности усложняется, обставляется различными условиями и часто ставится в зависимость от усмотрения выше стоящего руководителя. Принцип неотвратимости наказания в отношении их не действует. Для должностных лиц вводятся разного рода иммунитеты, позволяющие уходить от ответственности за правонарушения. Концентрация власти в одних руках, отсутствие разделения властей позволяет скрывать правонарушения управленцев от населения. Часто, о преступном поведении главы государства и высшей управленческой элиты население узнает только после их смерти или свержения.

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

Обособленные управленческие группы могут навязать обществу выгодное им право, если они в состоянии выработать собственную правовую идеологию и навязать ее обществу в качестве всеобщей. В основе такой идеологии лежит этатизм, обычно облеченный в форму патернализма. В наиболее развитом виде теория патернализма разработана в конфуцианстве<sup>362</sup>. Мусульманская религия послушания так же является хорошей основой для обеспечения власти управленческих групп над массой населения. Идея о том, что всякая власть от Бога, присутствует и в христианстве. В XX веке, закрепление власти управленцев с помощью норм позитивного права, оправдывалось тем, что государство брало на себя выполнение какой-нибудь великой миссии: построение коммунизма, спасение от коммунизма,

С. 52

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

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

Влияние обособленных управленческих групп на правовые системы объясняет возникновение различных социальных явлений. Выделение бюрократических правовых систем наряду с правовыми системами, отражающими интересы других социальных групп (классов) общества позволяет понять феномен стран Востока, выявить основные

<sup>359</sup> Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 378.

<sup>360</sup> СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 559.

<sup>361</sup> Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 57.

<sup>362</sup> Всемирная история. Становление государств Азии. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 225-226.



отличия восточных правовых систем от западных. Развитие правовой системы России может быть представлено как процесс усиления и ослабления влияния на нее общности управленцев<sup>363</sup>. Учет данного фактора открывает дорогу к познанию сути развития современной правовой системы России как борьбы между бюрократическими и частно-правовыми началами<sup>364</sup>. В данной системе координат легко определять темпы и масштаб происходящих правовых реформ, видеть попятное движение не только в законодательстве, но и в правовом сознании общества. Осознание главных факторов, определяющих развитие правовой системы страны позволяет **прогнозировать** ее будущее<sup>365</sup>.

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

---

<sup>363</sup> Денисов С.А. Три волны бюрократизации и дебюрократизации отечественной государственно-правовой системы // Юридическая наука и развитие российского государства и права. Тезисы докладов научно-практической конференции (Пермь, 11-12 октября 2001 г.). Пермь: Пермский университет, 2002. С. 26-29.

<sup>364</sup> Денисов С.А. Конституция РФ 1993 года как правовой документ первого этапа антибюрократической революции в России // Конституция как символ эпохи: В 2-х томах. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 107-113.

<sup>365</sup> Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

## 23. Изучение степени административизации правовых систем

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

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

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

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

1. Наряду с исследованием официального позитивного права историкам предлагается изучать реальное позитивное право<sup>366</sup>. Эти две нормативные системы могут не совпадать по своему содержанию, если правовая политика государства носит лицемерный характер. Посредством писаных норм официального позитивного права государство создает себе желаемый имидж. Реальные отношения в обществе регулируются с помощью скрытых от глаза поверхностного наблюдателя норм реального позитивного права. Его нормы могут быть не писаны, но реализуются с помощью государственного аппарата. При этом, нормы официального права, в действии которых аппарат государства не заинтересован нейтрализуются с помощью различных средств.

2. Анализ социального состава общества, интересов разных его групп позволяет выявить то, чьи интересы и в какой степени закрепляются в нормах официального и реального позитивного права<sup>367</sup>. Конечно, право может закреплять компромисс интересов разных групп общества.

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

Правовые системы, выражающие интересы иных групп общества были объектом исследования советской исторической науки (рабовладельческие, феодальные, буржуазные). В рамках этой науки запрещалось государственным управленцам рассматривать как самостоятельный господствующий класс, поскольку сама эта наука являлась инструментом реализации интересов советской бюрократии, которая скрывала свое господство в обществе. Исследование бюрократии как господствующего класса проводилось зарубежными социологами и историками<sup>368</sup>. Советская наука объявляла выводы этих исследований буржуазной пропагандой и клеветой. Исходя из этого, отечественные историки вынуждены были подгонять свои выводы под требования господствующей идеологии и называть правовые системы стран мира, которые обеспечивали интересы обособленных управленческих групп то феодальными<sup>369</sup>, то буржуазными<sup>370</sup>.

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

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

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

Политическое господство обособленных управленческих групп измеряется степенью демократизации политической системы. Административные правовые системы лишают все группы общества политических прав и свобод. Авторитарный или тоталитарный режим обеспечивает безответственность управленцев перед членами общества вне зависимости от их

<sup>366</sup> Баранов В.М., Денисов С.А. Об интегративности идеи в философии права // Философия права. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 5-8.

<sup>367</sup> Денисов С.А. Методика анализа некоторых черт сущности позитивного права отдельных стран // Правовая реформа в России: проблемы теории и практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (18-19 апреля 1996 года). Екатеринбург. 1996. С. 73-76.

<sup>368</sup> Smith B.C. Bureacracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf Book; N.Y.: Martins Press, 1988. P.26-27.

<sup>369</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Высшая школа, 1973. С. 215.

<sup>370</sup> Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л., 1986. С. 259-265.

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

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

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

Изложенная методология позволяет прийти к очевидному выводу, что административный тип правовой системы реализуется в наибольшей степени в странах Востока (Дальневосточная, Юго-Восточная правовая семья) на всем протяжении их истории и вне зависимости от религиозной основы их права (буддийской, конфуцианской, исламской). Выясняется, что так называемая социалистическая правовая семья является так же административной и имеет больше общих черт с правовыми системами стран Востока, чем с западными правовыми системами, построенными на совершенно иных принципах господства частной собственности, свободе предпринимательства и ответственности государственного аппарата (его чиновников) перед обществом, в частности через парламент и закрепление демократического политического режима. Поэтому, социалистическую правовую семью правильнее было бы называть не квазизападной, как это делает К. Осакава<sup>371</sup>, а псевдозападной, поскольку в ней только имитируется наличие свойств западной правовой семьи.

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

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

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

---

<sup>371</sup> Осакава К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная части. Изд-во Дело, 2000. С. 27.

## 24. Административизация правовой системы России в начале XVIII века

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

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

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

1. Ряд правовых актов был направлен на превращение **всего правящего класса землевладельцев в управленцев (бюрократию)**. Это обеспечивали нормы обязывающие все мужское население дворян пожизненно нести государственную службу. Поскольку часть дворян уклонялось от исполнения этой обязанности, были приняты дополнительные правовые меры к их мобилизации. Это требования о переписи всех дворянских детей и их обязанности являться на смотры, в ходе которых их распределяли по школам или по воинским подразделениям. Для реализации задачи применялись поощрительные и негативные санкции. По Указу царя (1714 г.) лицо, донесшее о неявке дворянина на смотр, получало все его имущество. В соответствии с царским Указом 1722 г. не явившийся на смотр дворянин подвергался лишению гражданских прав («шельмованию»), а половина его имущества переходила тому, кто поймает его<sup>372</sup>. Принудить к государственной службе должен был Указ «О единонаследии» (1714 г.), который предписывал поместья передавать в наследство одному сыну. Другие теряли средства к существованию и вынуждены поступать на государственную службу. Дворянин сделался прежде всего служилым человеком. Земля с крестьянами, которые он имел, рассматривалась всего лишь как форма оплаты его труда. В этом отличие восточной (административной) правовой системы от западной, обеспечивающей правовые условия для господства частных собственников.

Петр I постарался создать такой правовой порядок, при котором **место человека в социальной системе** определялось бы не его происхождением и не богатством, а выслугой в рамках иерархической бюрократической системы. Должность, в свою очередь, должна была определять и размер богатств, которые получал от государства служащий. Человек, дослужившийся до 8-го ранга, получал потомственное дворянство и поместье. Все дворяне и бояре начинают службу с рядовых должностей вместе с холопами и бывшими крепостными крестьянами<sup>373</sup>. Указ от 26 февраля 1714 г. запрещал производить кого бы то ни было в офицерские чины до тех пор, пока тот не прослужит несколько лет в солдатах.

Петр I интуитивно понимал, что власть бюрократии в значительной степени держится на ее знаниях и умениях управлять страной. С этим связаны его требования, выраженные в законах об обязанности всех дворян получать определенный уровень образования. Указы от 20 января и 28 февраля 1714 г. предписывали всем знать арифметику и геометрию. Без сдачи экзамена по этим предметам предписывалось не разрешать жениться<sup>374</sup>.

2. Государство рассматриваемого периода проводило правовую политику, направленную на обеспечение экономического господства обособленных от общества управленцев и ограничение права частной собственности и права на предпринимательство частных лиц. Эта политика выражалась в концентрации в руках государственного аппарата большей части общественных богатств: земли с крестьянами, недр, корабельных лесов, промышленных предприятий. Экономическая мощь государственной бюрократии обеспечивалась жестокой налоговой эксплуатацией всего населения, в том числе частных собственников. Государство фактически допускало только условную частную собственность и условное право на предпринимательство. Оно монополизировало внешнюю и часть внутренней торговли (продажа вина, сукна, чугуна и т.д.). На купцов и промышленников смотрели как на средство получения государственных выгод. С одной стороны им создавали некоторые правовые условия для их деятельности: право на получение беспроцентных кредитов на строительство заводов, разрешения покупать крестьян для использования их труда на заводах (1721 год), установление высоких ввозных пошлин на импортные товары и льготные на вывозные (Таможенный тариф 1724 г.), производство за государственный счет разведка руд. Купцы и промышленники освобождались от постоя (1719 г.) и воинской повинности (1723 г.). Купцы 1-й гильдии освобождались от подушного налога. С другой стороны государство старалось изъять у предпринимателей все плоды их деятельности и с этой целью ставило их под строгий чиновничий контроль. Государство решало что производить, какого качества товары, кому продавать, по какой цене. Для удобства контроля за частными лицами, купцы насильственно объединялись в товарищества<sup>375</sup>. Вместо свободного рынка с его конкуренцией введен был регулируемый государственными чиновниками рынок, на котором преимущества имели те, кто был связан с высшим чиновничеством и лично с царем. Все это привело к тому, что в отличие от Западной Европы, капитализм в России так и не получил развития в этот период.

3. Правовая система периода правления Петра I укрепляла типичную для стран Востока деспотию, лишая всех политических прав все население страны. Артикул 20 Воинского Устава провозглашал неограниченную власть императора, его полную безответственность перед обществом, обязанность всех повиноваться царю, божественность его власти. Ограничения власти монарха со стороны крупных земельных собственников через Боярскую Думу было уничтожено. Право творить произвол в стране позволяет царю и его окружению направлять большую часть отнятых у общества благ на создание армии, которая используется для расширения власти управленческих элит на новые территории и для подавления недовольства собственного нещадно эксплуатируемого населения (подавления восстания посадских в Астрахани в 1705 г.,

<sup>372</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 359-360.

<sup>373</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 353.

<sup>374</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 362.

<sup>375</sup> Павленко Н.И. Петр Певый и его время. М.: Просвещение, 1983. С. 109.

казачества Дона в 1707 г., восстания в Башкирии в 1705-1711 гг.). Введение рекрутской повинности позволяет создать профессиональное войско, оторванное от интересов разных слоев общества и легко используемое правящей управленческой элитой для реализации своих эгоистических интересов. Введение Воинского Устава (1716 г.) и Морского Устава (1720 г.) позволяет превратить людей в воинской форме в послушных и бездумных марионеток. Если на Западе армия использовалась для наращивания богатств страны при захвате новых колоний, для улучшения жизни собственного населения, то армия России реализовала в основном честолюбивые планы управленческой элиты. Ее содержание ложилось непосильным грузом на население страны и разоряло его. «Торговая политика – это политика Англии, – пишет М.А. Бакунин, – она никогда не была русской. Русское государство по преимуществу и, можно сказать, исключительно – военное государство. В нем все подчинено единому интересу могущества всенасилующей власти. Государь, государство – вот главное; все же остальное – народ, даже сословные интересы, процветание промышленности, торговли и так называемой цивилизации – лишь средства для достижения этой единой цели»<sup>376</sup>.

Пользуясь правами восточного деспота, Петр I мобилизует тысячи людей на строительство военных укреплений, каналов, городов, мануфактур. Потеряв одну армию под Нарвой, он тут же принудительно набирает другую. «Жертв не жалели, — пишет В.О. Ключевский, — на положение народа не обращали внимание...»<sup>377</sup>.

Царь не может осуществлять власть в стране без многочисленной армии чиновничества, которому эта власть делегируется сверху в соответствии с занимаемой должностью. Всевластие монарха превращается во всевластие чиновничества. Сила управленческого аппарата увеличивается за счет подчинения церкви светской власти (акт о создании Синода). Эффективность управления обществом со стороны управленцев повышается по мере разделения труда в аппарате государственного управления (принятие нормативных актов о Сенате и коллегиях), повышения иерархической дисциплины при исполнении указаний сверху (Указ 1714 г. о создании фискальных органов и Указ 1722 г. о создании прокуратуры). Петр I понимал, что сила бюрократии в ее организованности и сплоченности при реализации общегосударственных целей. Чтобы не допустить реализации интересов отдельных лиц, мешающих работе всего аппарата управления на благо бюрократической корпорации вводился коллегиальный принцип управления коллегиями<sup>378</sup>. В отличие от Западной Европы, в России, создание внешне похожего аппарата управления направлено не на общественную пользу, а на усиления господства государственных управленцев в обществе, на подавление этого общества.

Попытки установить тотальный контроль над населением осуществляются через введение должности полицмейстеров (Указ 1718 г.) в подчинении которых находятся старосты улиц, десятские от 10 дворов. Они наблюдают не только за санитарным состоянием и пожарной безопасностью в городах, но и за нравственностью горожан их политической благонадежностью. Распространяя действие «Воинского Устава» на гражданское население государственная бюрократия вводит в стране военно-авторитарный режим, запрещающий все политические свободы. Ограничивается даже право подавать жалобы (ст. 1 и 5 Указа от 22 декабря 1718 г.)<sup>379</sup>.

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

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

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

---

<sup>376</sup> Бакунин М.А. *Философия, социология, политика*. М.: Изд-во «Правда», 1989. С. 396.

<sup>377</sup> Ключевский В.О. *Русская история: Полный курс лекций*: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 335.

<sup>378</sup> Павленко Н.И. *Петр Первый и его время*. М.: Просвещение, 1983. С. 109.

<sup>379</sup> *Памятники русского права*. Вып. 8. М., 1961. С. 171.

## 26. К какой правовой семье относится правовая система России

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

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

Большинство отечественных ученых включают правовую систему России в романо-германскую правовую семью, которая, в свою очередь, относится к типу западного права<sup>380</sup>. Однако, такой вывод можно сделать только с точки зрения идеалистической школы позитивизма. Законодательство и научная доктрина объявляют нормативно-правовой акт главным источником права России. Конституция России 1993 года провозглашает принципы, на которых строится все западное право.

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

Исследование правовых систем стран, осуществляющих модернизацию на современном этапе, показывает, что декларируемые ими в законах и конституции нормы часто не действуют. Они принимаются на основании желания управленческих элит общества сделать свою страну похожей на страны Запада. Законодательство является средством осуществления имитационных действий. При этом, в стране могут отсутствовать субъекты, способные и желающие реализовать нормы, заимствованные у цивилизованных соседей. Реально существующие в переходных странах субъекты толкуют заимствованное законодательство так, что оно теряет свой первоначальный смысл. Значительная часть общественных отношений продолжает регулироваться сложившимися в прежнее время обычаями, административными прецедентами, политическими доктринами, противоречащими законодательству или искажающими его нормы. Таким образом, вместо нормативной упорядоченности, свойственной континентальной правовой системе, в этих странах складывается две системы норм права: (а) нормы официально провозглашаемого позитивного права, которые могут и не действовать; (б) нормы реально действующего позитивного права, которые могут быть неписаными, но реально реализуемыми государством. Между этими группами норм возникают противоречия, достигающие огромного масштаба<sup>381</sup>.

Так, современная Россия, претендуя на то, чтобы ее признали страной с рыночной экономикой и допустили как равноправного партнера на международный рынок, провозгласила в своей Конституции 1993 года принцип защиты частной собственности и свободы предпринимательства (ст. 8, 34, 35, 36). Однако, главным субъектом в экономических отношениях страны продолжает оставаться государство, его органы и его чиновники. Предприниматели оказываются на деле зависимыми от них и приобретают характер номенклатурных предпринимателей. Всем этим субъектам не нужна свобода предпринимательства. Государственные чиновники поддерживают отношения так называемой условной частной собственности и условной свободы предпринимательства, при которой нормы закона действуют только тогда, когда на то есть их согласие. Такой порядок правовых отношений свойственен не для западной, а для восточной традиции права<sup>382</sup>. Условность законодательных норм обеспечивается следующим образом: государственный аппарат принимает огромное количество норм, регулирующих предпринимательскую деятельность, но, как правило, позволяет их нарушать тем, кто находится под его опекой. Те, кто действует на рынке без согласия бюрократии «приговариваются жить по закону». За общепринятые нарушения норм законов они привлекаются к юридической ответственности. Хорошим примером такой правовой политики является дело ЮКОСа<sup>383</sup>. В последнее время, под предлогом реализации интересов народа и борьбы с олигархами, роль государства (его чиновников) и публично-правового регулирования в экономической сфере жизни общества возрастает, ограничивая свободу предпринимательства и неприкосновенность частной собственности.

Конституция РФ 1993 года заимствовала из западной традиции права принцип демократии<sup>384</sup>. Однако, как показывает политико-правовая жизнь, большинство населения страны не желает брать на себя роль граждан, участвовать в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ), использовать под свою ответственность иные политические права и свободы (ст. 29-31 Конституции РФ), предпочитая оставаться подданными и вручать свою судьбу главе государства. Восточные традиции невмешательства в дела государства, монархического правления, единоначалия и авторитарного режима оказываются сильнее норм Конституции. К тому же они активно поддерживаются должностными лицами государственного аппарата, которые, кроме того, действуют на основе политических доктрин, исходящих от главы государства и административных прецедентов, оформляемых как поощряемые образцы поведения. В результате, Конституция РФ декларирует разделение властей (ст. 10), а на деле, органы составляющие исполнительную, законодательную и судебную власть по привычке подчиняются главе государства и его администрации, отказываясь от декларируемой самостоятельности. После декабрьских выборов 2003 года Федеральное Собрание и Правительство превратились в органы единственной реальной ветви власти – президентской. Это случилось в результате того, что место политических партий и общественных объединений оказалось занято партеобразным объединением чиновников и огосударствленными общественными объединениями (партиями-подсадками), созданными администрацией Президента. Эти организации имитируют наличие гражданского общества в стране и служат, как говорил В.И. Ленин, «приводными ремнями», с помощью которых государство управляет населением страны. Государственному аппарату удалось успешно

<sup>380</sup> Осакава К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная части. Изд-во Дело, 2000. С. 27.

<sup>381</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 59.

<sup>382</sup> Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 222, 225; Гайдар Е.Т. Сочинения в 2-х томах. Т. 1. М.: Евразия, 1997. С. 14.

<sup>383</sup> Михаил Ходорковский напутствовал Вагита Алекперова // Коммерсантъ. 2004. № 184. С. 1.

<sup>384</sup> Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: НОРМА, 1996. С. 112.

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

Конституция РФ 1993 года объявляет Россию правовым государством (ст. 1). Но слабые институты гражданского общества способны только констатировать, что государственный аппарат по-прежнему руководствуется принципом произвола<sup>385</sup>, наиболее полно реализующимся в условиях восточных деспотий. Полномочия главы государства не ясно прописаны в Конституции РФ 1993 года, а отдельного закона о Президенте РФ нет. У главы государства появляются все новые и новые якобы скрытые в Конституции полномочия. Принцип «разрешено только то, что прямо предусмотрено законом» не действует. Свобода усмотрения других органов власти и должностных лиц также обеспечена неясностью правовых требований, нейтрализацией механизмов разделения властей, слабой ответственностью должностных лиц перед обществом, готовностью людей покорно носить посягательства на их права. Закон не может господствовать над бюрократией, поскольку она (а не публичные политики, представляющие общество) сама является его творцом и приспособляет его для удобства осуществления своей власти.

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

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

Россия уже сделала две попытки избавиться от своих правовых традиций и на деле (а не только внешне) стать страной с западной романо-германской правовой системой. Первая попытка относится к началу XX века. Она заканчивается Октябрьской революцией 1917 года. Вторая попытка имела место в 90-е годы XX века. Как и следовало ожидать, она не могла быть абсолютно успешной. Глубочайшие правовые традиции страны не могут быть выкорчеваны в рамках небольшого промежутка времени. Всякая правовая реформа сменяется контрреформой, опирающейся на рост консервативного правового сознания. Президент РФ открыто заявляет, что он намерен руководствоваться в первую очередь, не западными правовыми ценностями, а российскими традициями<sup>386</sup>.

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

<sup>385</sup> Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека // Правозащитник. 2001. № 2. С. 4-46.

<sup>386</sup> Ганкин Л. Низкопоклонство перед Востоком // Коммерсантъ. 2005. № 32. С. 1.

## 20. Бюрократический характер российского государства

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

Статья написана для сборника ИГП АН РФ. Январь 2005.

Производимая в стране перестройка и реформы не смогли изменить тип российского государства. Оно осталось в основном бюрократическим (или административным) по своей социальной сущности. Это означает то, что государственный аппарат остается, в первую очередь, инструментом власти самих управленцев (бюрократии в широком смысле слова, как обособленных от общества управленцев), из которых он состоит. Он обеспечивает им обособление от общества и доминирующее положение в сфере экономики, политики и идеологии. Интересы иных слоев общества имеют для государственного аппарата второстепенное значение. Ученые разных направлений констатируют, что российская власть – это механизм, создающий оптимальные условия существования для себя самой<sup>387</sup>.

Конечно, за прошедшие 20 лет общность управленцев изменила свой характер, структуру, способы поддержания господствующего положения. За это время в стране сформировалась конкурирующая с управленцами группа предпринимателей, начало формироваться гражданское общество. В Конституции РФ 1993 г. и законодательстве России появились нормы, декларирующие свободы индивида и ограничивающие произвол бюрократии. Управленцы, составляющие государственный аппарат уже не являются монополично господствующими в сфере экономики. Значительная доля государственного имущества приватизирована, появились рыночные способы распределения производимого продукта. Конституция РФ закрепляет право частной собственности и право на предпринимательство. Партеобразное объединение старой бюрократии, называемое коммунистической партией, потеряло власть, оказалось в оппозиции, и вынуждено было стать реальной партией, ориентированной на восстановление супербюрократического государства. Конституция РФ 1993 года провозгласила ряд свобод, касающихся информационной сферы жизни общества.

Управленческие группы после десятилетнего этапа (90-е годы XX в.) междоусобных конфликтов сумели консолидироваться и частично реставрировать прежний механизм власти над обществом.

Их значительной победой в последние годы стало восстановление **монократической формы правления** в стране. Основы для этого были заложены в Конституции РФ, закреплявшей сверхсильную власть Президента РФ и его фактическую безответственность перед обществом. Кроме этого, глава государства и его администрация создали партеобразное объединение бюрократии (наподобие КПСС в СССР) “Единую Россию”, которая консолидировала значительную часть управленцев страны вокруг действующего Президента. Объединение управленцев, используя имеющийся административный ресурс, сумело на выборах в декабре 2003 года занять абсолютное большинство депутатских мест в Государственной Думе страны и подчинить ее главе государства. Совет Федерации Федерального Собрания еще раньше был заполнен людьми, готовыми на этом этапе поддерживать Президента. Согласно Закону “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ”<sup>388</sup>, принятому в 2000 году население страны было лишено, хотя бы косвенно, выбирать своих представителей в Совет Федерации. Место глав регионов и глав законодательных собраний регионов в этой палате заняли назначаемые ими лица. В результате, формирование высшей палаты парламента осуществлялось под давлением администрации Президента, на основе закулисных сделок между ней и региональными элитами. В 2004 году регионы были лишены возможности досрочно отзывать своих представителей из Совета Федерации<sup>389</sup>. Постепенно председатель верхней палаты, фактически представляющий Президента, ввел в ней единоначалие.

Полномочия Президента растут за счет ограничения контрольных возможностей парламента. В 2004 году в Закон “О Счетной палате РФ”<sup>390</sup> были внесены поправки, согласно которым, кандидатуру на пост Председателя счетной палаты и его заместителя вносит в палаты парламента Президент РФ. Никого не смущает, что эти полномочия не предусмотрены Конституцией РФ. Глава государства у нас давно выведен из под действия принципа конституционности. Ему разрешено все, что прямо не запрещено. В то же время, ч. 2 ст. 80 Конституции РФ позволяет ему во имя защиты Конституции приобрести почти деспотическую власть.

В итоге, сегодня, Федеральное Собрание России превратилось из законодательного в законорегистрационный орган, который почти безропотно утверждает проекты закона, разработанные в администрации Президента РФ<sup>391</sup>. Нормы Конституции РФ, закрепляющие республиканскую форму правления (ст. 1 Конституции РФ) и разделение властей (ст.10 Конституции РФ), были превращены в пустые декларации, за которыми нет реальных отношений.

Для того чтобы Государственная Дума не могла в дальнейшем выйти из под контроля Президента и его администрации, по инициативе главы государства вводятся пропорциональные выборы ее депутатов<sup>392</sup>. С 2004 года на места в Государственной Думе могут претендовать только те партии, которые преодолели на выборах семипроцентный барьер. С этого же года общероссийские общественные объединения и общественные движения, не являющиеся партиями лишаются права участвовать в выборах депутатов нижней палаты парламента<sup>393</sup>.

<sup>387</sup> Дзуцев Х.В. Чиновничество в «борьбе» с жалобами // СОЦИС. 2004. № 127. С. 127.

<sup>388</sup> СЗ РФ. 2000, № 32, Ст. 3336.

<sup>389</sup> ФЗ “О внесении изменений в ФЗ “О порядке формирования Совета Федерации” и ФЗ “О статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ” и о признании утратившим силу пункта 12 ст. 1 ФЗ “О внесении изменений и дополнений в ФЗ “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ” // Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

<sup>390</sup> ФЗ “О внесении изменений в ФЗ “О Счетной палате РФ” от 1 декабря 2004 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 49, ст. 4844.

<sup>391</sup> Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3.

<sup>392</sup> Камышев Д. Президент описал Госдуме ее пропорциональное будущее // Коммерсантъ. 2004. № 232. С. 2.

<sup>393</sup> ФЗ «О внесении изменений в ст. 36 ФЗ “О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ” от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ // СЗ РФ. 2003, № 26,



Консолидированная бюрократия надеется и в дальнейшем удерживать под своим контролем политическую систему страны, подавляя оппозиционные движения в обществе. Кроме партеобразного объединения бюрократии, администрация Президента создает партии, имитирующие оппозицию. Их лидерам дозволяется открыто критиковать правительство и партеобразное объединение бюрократии. Исполняя роль провокаторов, они консолидируют вокруг себя недовольных политикой государства членов общества. Но, заняв места депутатов в представительных органах власти, они послушно исполняют приказы администрации Президента, обеспечивающей им успех на политической сцене. Таким образом, глава государства может попеременно опираться в своей политике то на одну свою опору в лице бюрократии, то на другую, в лице искусственной оппозиции, и не терять контроля над представительным органом.

В последние годы в стране было принято ряд мер, направленных на подавление организованной оппозиции и введение авторитарного политического режима. Президент и его администрация сумели существенно подорвать финансовую основу деятельности оппозиционных партий. На примере дела ЮКОСа всем предпринимателям показали, что они будут лишены возможности заниматься бизнесом в России, если будут поддерживать силы оппозиции и гражданского общества. Закон “О политических партиях”<sup>394</sup> позволяет аппарату государства получать сведения о всех лицах, осмелившихся финансировать оппозиционные партии (ст. 30). Этот же закон ввел ряд норм, ограничивающих права граждан на объединение (ст. 30 Конституции РФ). Запрещается создавать региональные партии, партии по признакам профессиональной, национальной или религиозной принадлежности ее членов. Сегодня, по закону, партия может быть зарегистрирована, если имеет 50000 членов. В большинстве субъектов Федерации партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 человек. Коллективное членство в партии запрещается. Эти правила затрудняют создание новых политических объединений в слабом гражданском обществе и обеспечивают господство на политической арене организаций, созданных бюрократией. Последние, в условиях отсутствия режима законности, могут легко нарушать требования норм закона “О политических партиях”, препятствующих слиянию государства и объединений бюрократии, зарегистрированных как партии. Предпринятые меры направлены на ограничение действия ч. 3 ст. 13 Конституции РФ 1993 года, провозглашающей политическое многообразие и многопартийность.

Уже сегодня в Государственной Думе представлены в виде фракций только партеобразное объединение чиновников “Единая Россия” и левые партии, выступающие за реставрацию в стране суперадминистративного государства, обеспечивающего возврат монополии бюрократии на власть во всех сферах общественной жизни. Ни одной фракции демократических партий в Государственной Думе нет.

Осуществляя протекционистскую политику в отношении созданных государственной бюрократией объединений и создавая препятствия на пути иных политических формирований, современное государство откровенно нарушает ч. 4 ст. 13 Конституции РФ, устанавливающую равенство всех общественных объединений перед законом. Кроме того, оно ограничивает право граждан, поддерживающих оппозицию, на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

Режим беззакония в стране позволяет должностным лицам разного уровня злоупотреблять своим служебным положением и активно влиять на ход **выборов органов власти** в стране (использование административного ресурса). Избирательные комиссии и судебные органы закрывают глаза на нарушения правил проведения избирательных кампаний со стороны государственной бюрократии<sup>395</sup>. Как уже отмечалось, главе государства удалось сформировать в 2003 году послушную ему Государственную Думу. Использование административного ресурса позволяет главам регионов формировать зависимые от них представительные органы. Президент РФ в одном из своих выступлений откровенно призвал глав регионов вмешиваться в формирование органов местного самоуправления<sup>396</sup>. Эти действия грубо нарушают ч. 3 ст. 3 Конституции РФ провозглашающую свободные выборы. Государственная бюрократия так же ограничивает право граждан избирать и быть избранными, предусмотренное ч. 3 ст. 32 Конституции РФ.

В последние годы было принято ряд законов ограничивающих политические права граждан. Федеральный Конституционный закон “О референдуме РФ”<sup>397</sup> создал ряд затруднений для граждан в реализации права проведения референдума, предусмотренного ст. 3 Конституции РФ. Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании”<sup>398</sup> ограничил конституционное право граждан (ст. 31 Конституции РФ) на проведение массовых мероприятий в городах.

Усиление авторитарного режима оправдывается террористической угрозой. Известно, что народ империи, подавляющей свободу отдельных наций на самоопределение, сам не может быть свободным. Он вынужден постоянно жить в условиях военного положения, так как страна превращается в тыл действующей на окраинах армии. Работники правоохранительных органов России проходят боевое крещение в Чечне, а затем, переносят методы работы с мятежным населением на граждан других территорий страны.

Российское государство в последнее время приобретает не просто бюрократический, а военно-бюрократический характер. На высшие должности в аппарате государства все больше назначаются бывшие военные или бывшие работники органов государственной безопасности<sup>399</sup>. Само население начинает больше доверять военным и выбирать их в органы власти.

Большое значение для консолидации управленцев в единую силу имеет ликвидация **федеративного государственного устройства** в стране. Самостоятельность регионов постоянно создавала конфликты между управленческими элитами центра и регионов, заставляла их искать поддержку своей политики в обществе. Сегодня реставрируется централизованная система управления страной, типичная для империй. Глава государства назначает своих

---

ст. 2574.

<sup>394</sup> ФЗ РФ “О политических партиях” // СЗ РФ. 2001, № 29, ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 52, ст. 5272.

<sup>395</sup> *Тирмастэ М-Л.* Верховный Суд отказал оппозиции // Коммерсантъ. 2004. № 236. С. 1,3; *Она же.* Оппозиции показали дорогу в Страсбург // Коммерсантъ. 2004. № 237. С. 2.

<sup>396</sup> По вертикали // Российская газета. 2004. 14 сентября. С. 3.

<sup>397</sup> ФКЗ “О референдуме РФ” // Российская газета. 2004. № 137-д.

<sup>398</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>399</sup> *Шаблинский И.* Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002, № 2. С. 91.

полномочных представителей в 7 федеральных округов. Те, в свою очередь, подбирают кандидатуры глав регионов, которые теперь только условно можно называть субъектами Федерации. Президент выбирает наиболее удобного для него человека на пост главы региона<sup>400</sup>. Региональный представительный орган утверждает выбранное лицо на должности. Если он отказывается это сделать, то подлежит роспуску. Наместник Президента руководит регионом в качестве исполняющего обязанности, организует выборы депутатов представительного органа региона<sup>401</sup>. До сих пор главам регионов удавалось формировать подчиненные им представительные органы. Это же будут делать и наместники Президента. В отличие от действующих сегодня глав регионов, назначенные президентом лица получают контроль над правоохранительными органами. Это поможет им подавить оппозицию и поддерживать авторитарный порядок на закрепленной за ними территории.

Сегодня государственная бюрократия выступает под лозунгов доведения вертикали власти до органов **местного самоуправления**<sup>402</sup>. В 90-е годы XX века централизованное управление страной было разрушено. Но это привело только к замене его децентрализованным бюрократическим управлением. Пассивность населения способствовала тому, что власть на местах перешла к локальным группам бюрократии и опекаемым ею предпринимателям. Сегодня делается попытка восстановить старую централизованную систему власти бюрократии. Главы регионов стараются сформировать муниципальные образования не способные быть финансово самостоятельными. Они стремятся создать мелкие поселковые муниципальные образования, лишить муниципалитеты права собственности на доходные предприятия, одновременно передавая им на баланс убыточные предприятия, перекладывают на органы местного самоуправления государственные функции, не обеспеченные финансированием (необеспеченные финансированием мандаты), продвигают в местные органы власти послушных им людей. Делается все, чтобы муниципальные образования не смогли стать самостоятельными, как требует ст. 12 Конституции РФ. Сегодня рассматривается вопрос о ликвидации муниципальных образований в рамках территории больших городов и создании муниципалитетов только в районах города. Таким путем делается попытка уничтожить единственно самостоятельные муниципальные образования, руководители которых часто вступают в конфликт с руководством регионов. Главы регионов так же требуют передать им право назначения глав муниципальных образований.

Консолидация государственной бюрократии позволяет превращать **правоохранительные органы и суды** в послушный инструмент борьбы со всякой оппозицией. Налоговые органы, милиция, прокуратура используются для сбора компрометирующего материала на предпринимателей, вышедших из под контроля бюрократии. С их помощью уничтожаются свободные средства массовой информации, осуществляются репрессии против журналистов, осмелившихся критиковать того или иного высокого начальника. В эту борьбу с оппозицией включаются суды, которые снимают с предвыборной гонки неугодных бюрократии кандидатов на должности в органах власти и не замечают нарушений, совершаемых в процессе выборов самой бюрократией. Послушные администрации суды выносят решения, направленные на разорение независимых от бюрократии печатных изданий и отправляют слишком смелых журналистов в места лишения свободы<sup>403</sup>.

Определенная независимость судов часто оборачивается не на пользу гражданскому обществу. Судьи ощущают себя членами самостоятельной корпорацией чиновников особого рода, которые осуществляют не правосудие, а творят произвол.

Важной победой бюрократии во главе с президентом страны было существенное **ограничение свободы средств массовой информации**, которая декларирована ст. 29 Конституции РФ. Администрация Президента, используя подконтрольные ей компании, осуществила захват основных каналов центрального телевидения (НТВ, ТВ-6), произвела чистку среди журналистских кадров и через назначенное руководство, нарушая ч. 5 ст. 29 Конституции РФ установила строгую цензуру всех выпускаемых материалов. Под контроль государства были поставлены основные газетные издания. Местное телевидение и печать попали в зависимость региональной бюрократии. Это позволяет государственной бюрократии формировать устраивающее ее общественное мнение, создавать положительный имидж своей деятельности, существенно влиять на ход избирательных кампаний. Нарушая ч. 1 ст. 13 Конституции РФ, провозглашающую идеологическое многообразие, а так же ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, запрещающую устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной, бюрократия навязывает обществу через подконтрольные ей средства массовой информации идеи патернализма, вождизма, великодержавия, реванша в борьбе со странами Запада. Антизападные настроения позволяют поддерживать негативное отношение населения ко всем западным ценностям: демократии, частной собственности, рыночным отношениям, правам человека. Бюрократия стремится к тому, чтобы население страны дольше оставалось на стадии развития толпы (массы), которая не может существовать без опеки со стороны государства, не осознает свои общие интересы и не в состоянии определять свою судьбу, неспособна поддерживать общественный порядок. Принимаются меры к тому, чтобы сознание людей не приобрело правового характера. Их убеждают в том, что все их проблемы может решить глава государства. Надо только доверять ему, предоставить ему неограниченные полномочия и поддерживать его и назначенных им людей на выборах в органы власти. Идеи о правовом государстве, где власть Президента и иных органов власти должны быть ограничена законом, системой взаимных сдержек и противовесов предана забвению подконтрольными государству органами пропаганды, которые господствуют на информационном поле. Людей убеждают, что государство и его чиновники лучше распорядятся общественными богатствами, чем частные собственники, что рыночные отношения не оправдали себя и их надо заменить государственным регулированием, осуществляемым мудрыми чиновниками. Бюрократия утверждает, что демократия и либерализм не могут прижиться в России. Наступление на права человека и гражданина ведется под традиционным для периода контрреформ многих стран лозунгом “наведения порядка”.

<sup>400</sup> Указ Президента РФ “О порядке рассмотрения кандидатур на должности высшего должностного лица (Руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ” // Российская газета. 2004. 29 декабря. С. 2.

<sup>401</sup> ФЗ от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ “О внесении изменений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>402</sup> *Изотов И.* Вертикаль донизу // Российская газета. 2004. 30 декабря. С. 6.

<sup>403</sup> *Горевой Р.* Кто «заказал» “Ковровские вести”? // Взгляд. 2004. № 4. С. 27-35; *Полоницкий П.* Еженедельник “Край” оказался “на краю” за безоглядную критику губернатора Амана Тулеева // Взгляд. 2004. № 3. С. 36-43.

Лишение свободы средств массовой информации российское общество не может стать свободным союзом людей, объединенных общим представлением о праве, поскольку в обществе отсутствует свободный обмен информацией. Оно представляет собой атомизированную массу субъектов, которые могут жить вместе только если их поведение направляется централизованной группой бюрократии во главе с вождем. Ослабление центральной власти неизбежно приводит к конфликтам между частями массы.

С устранением свободы средств массовой информации демократическая оппозиция лишилась возможности широко пропагандировать свои идеи, продвигать своих кандидатов на выборах в органы власти.

Российское государство имитирует наличие свободы слова в стране, позволяя существовать нескольким оппозиционным изданиям, не запрещает Интернет. Эти средства информации охватывают своим влиянием незначительное число граждан и не опасны для бюрократии. В частности доступ в Интернет в 2003 году имело только 9 % граждан<sup>404</sup>. Около 2 млн человек в России имеет доступ к спутниковому телевидению<sup>405</sup>.

Консолидируется сегодня не только государственная бюрократия. Государственный аппарат привлекает на свою сторону руководство церкви. В обмен на налоговые льготы и материальную помощь по восстановлению храмов<sup>406</sup> духовенство поддерживает правящую бюрократию, распространяет выгодные ей идеи. Федеральный закон “О свободе совести и религиозных объединениях”, принятый в 1997 году<sup>407</sup>, прямо направлен на дискриминацию новых религиозных течений. Фактически это продолжение борьбы за единомыслие против ересей и ограничение свободы совести для граждан России.

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.

Уже вынашиваются планы подчинения правительству руководства творческих союзов писателей, художников, кинематографистов<sup>408</sup>. Под опеку государства берутся общественные и правозащитные организации, руководство которых готово помогать бюрократии в управлении обществом. Все эти организации должны создать имитацию наличия в стране гражданского общества, поддерживающего государственные бюрократические элиты. Формой единения общества и вождя должна стать формируемая под контролем Президента Общественная палата<sup>409</sup>.

Степень концентрации власти, которая сегодня имеется в своих руках управленческой элиты России, позволяет предположить, что она не отдаст ее мирным путем ни кому. Ст. 3 Конституции РФ больше не действует. В 2000 году уже имел место прецедент, когда действующий глава государства передал свою должность назначенному им преемнику. Население должно было только утвердить это решение. Подобная практика, типичная для Византийской империи видимо закрепится в нашей стране на ближайшие годы. Если действующий Президент будет не в состоянии удерживать власть с помощью идеологического воздействия на население и управляемых выборов, то его не затруднит под предлогом борьбы с терроризмом и в целях обеспечения стабильности и порядка ввести в стране прямое президентское правление (военную диктатуру). Конституция РФ 1993 года создает для этого массу благоприятных условий. Согласно этой Конституции, Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87), назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил (п. “л” ст. 83), назначает и освобождает руководителей так называемых силовых ведомств, которыми непосредственно руководит (Федеральный Конституционный закон “О Правительстве РФ”) <sup>410</sup>. Сегодня у Президента страны, если он захочет отказаться подчиняться Конституции не возникнет тех проблем, что были у Президента Б.Н. Ельцина при захвате власти в 1993 году.

Используя свое право регулирования экономической жизни общества управленческие группы сумели создать типичную для стран Востока **условную частную собственность и условное право на предпринимательство**. Это означает, что предприниматели могут заниматься бизнесом и накапливать капитал только если они находятся под опекой чиновников государственного аппарата. Назначенные бюрократией лица имели привилегии в ходе приватизации государственного имущества в 90-е годы XX века. Они легко получают от государства лицензии на осуществление отдельных видов деятельности, квоты на добычу природных ресурсов и экспорт товаров за рубеж, землю под строительство, государственные и муниципальные заказы. Они имеют льготный режим налогообложения и могут совершать массу правонарушений, на которые государственный аппарат закрывает глаза. Иным лицам не запрещается заниматься предпринимательством, но они не могут выдержать конкуренции с номенклатурными предпринимателями. Дело ЮКОСа еще раз наглядно показало, что в России главный капитал не деньги и материальные блага, а хорошие отношения с государственной бюрократией. Н.А. Симония говорит об образовании в России бюрократического капитала, который стал доминирующей силой во всей экономике<sup>411</sup>.

Экономисты обвиняют государственную бюрократию в протекционизме<sup>412</sup>. Избыточное вмешательство государства в сферу экономики вынужден признавать даже Президент<sup>413</sup>. В России не произошло четкого разграничения частных и публичных отношений. Государственный аппарат, под предлогом защиты общества, систематически вмешивается в отношения, которые должны регулироваться нормами частного права, произвольно расширяет предмет регулирования публичного права. В России не произошло отделения власти от собственности. “В этих условиях, – пишет

<sup>404</sup> *Владимиров Д.* Интернет – гроза чиновников // Российская газета. 2003. № 103. С. 3.

<sup>405</sup> *Воронцов К., Бордюг Т., Кодачигов В.* Новости «Би-Би-Си» переведут на английский // Коммерсантъ. 2004. № 151. С. 8.

<sup>406</sup> *Изотов И.* Вертикаль донизу // Российская газета. 2004. 30 декабря. С. 6.

<sup>407</sup> СЗ РФ. 1997, № 39, ст. 4465.

<sup>408</sup> *Петрова М.* Нужна поддержка // Российская газета. 2004. 31 декабря. С. 2.

<sup>409</sup> *Фаризова С.* Общественность обустроилась в своей палате // Коммерсантъ. 2004. № 236. С. 2.

<sup>410</sup> СЗ РФ 1997. № 51, ст. 5712.

<sup>411</sup> *Симония Н.А.* Государство и бизнес в России // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО “Соверо-Принт”, 2001. С. 34-35.

<sup>412</sup> Андрей Илларионов: страна, парализованная страхом, обречена // Коммерсантъ. 2004. № 193. С. 8.

<sup>413</sup> Не будет ни революций, ни контрреволюций. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2001. 4 апреля. С. 3.

В.А. Четвернин, – доступ к власти означает доступ к собственности и возможность участвовать в перераспределении национального дохода в свою пользу»<sup>414</sup>.

Контроль над предпринимателями осуществляется посредством избирательного привлечения их к юридической ответственности. Сначала государство скрупулезно регламентирует всю деятельность предпринимателей, устанавливая для них огромное количество нормативов, определяющих работу компаний и выпускаемый ими продукт. При этом опекаемым предпринимателям разрешается нарушать установленные правила. Все остальные «приговариваются» жить по закону. Если предприниматель отказывается делиться частью прибыли с бюрократией, начинает поддерживать оппозицию, то его на законных основаниях привлекают к юридической ответственности за то, что «своим» легко прощается. В «подвешанном» состоянии сегодня очутились все крупные собственники капитала, которые получили государственные предприятия в результате подкованных сделок с государственными чиновниками. Фактически в стране обсуждается вопрос о пересмотре итогов приватизации<sup>415</sup>. Результаты этого пересмотра зависят от воли высшей бюрократии. В одном из своих выступлений Президент напомнил о нарушении законов при приватизации и праве государства отнять то, что было приватизировано<sup>416</sup>.

Против предпринимателей, которые не имеют властных опекунов бюрократическое государство применяет традиционный для него набор инструментов. К ним относится большое количество не ясных и противоречивых норм, содержащихся не только в законах, но и в подзаконных актах. Исполнить эти нормы часто просто невозможно. Тяжелым остается налоговый «пресс».

Опекаемые государственными чиновниками предприниматели всегда готовы поделиться частью получаемых сверхприбылей для реализации политических проектов своих опекунов: создание политических объединений, финансирование избирательных кампаний, проведение каких-либо пропагандистских мероприятий.

Колоссальные материальные и финансовые ресурсы оказываются в распоряжении бюрократии в силу того, что гражданское общество не может осуществлять контроль над расходованием бюджетных денег страны через парламент. Эти средства, естественно идут на укрепление бюрократического аппарата и поддержание патерналистских функций государства. Бюрократический аппарат России сегодня доведен до 18 млн. человек<sup>417</sup>. Самыми высокими темпами растут расходы на армию и правоохранительные органы<sup>418</sup>. Экономика страны развивается в последние годы вопреки политике бюрократического государства, в следствии сложившегося благоприятного международного экономического климата<sup>419</sup>.

Проведение в России пенсионной реформе, в результате которой каждый человек сам будет осуществлять накопление своего пенсионного фонда и определять, в чьих руках он будет находиться (в государственном или частном пенсионном фонде), отложено на будущие десятилетия. Государственная бюрократия не желает расставаться с ролью благодетеля, от которого зависит благосостояние пенсионеров. Общий пенсионный фонд дает ей возможность распоряжаться им по своему усмотрению.

Другим инструментом экономического господства бюрократии остается контроль над естественными монополиями, от которых зависит деятельность массы частных предприятий страны. Так, все нефтяные компании страны зависят от государственной компании «Транснефть», перекачивающей добытую нефть на экспорт. Нарушая ч. 2 ст. 34 Конституции РФ государство предпринимает шаги к укреплению, зависимых от него монополий<sup>420</sup> и осуществляет недобросовестную конкуренцию. Оно не выполняет своих обязанностей по поддержке конкуренции, предусмотренных ч. 1 ст. 8 Конституции РФ.

Все эти меры направлены на ограничение экономических свобод, закрепленных в ст. 8, 34, 35, 36 Конституции РФ 1993 года. Некоторые страны не признают Россию страной с рыночной экономикой<sup>421</sup>. Можно сказать, что Россия перешла от одной формы экономического господства бюрократии, которая не допускала вообще частной собственности, к другой форме господства той же бюрократии, которая предполагает использование элементов частной собственности и предпринимательства в ее интересах. Эта форма господства была типичной для большинства стран Востока на протяжении всей их истории и продолжает присутствовать сегодня во многих развивающихся странах.

Бюрократия использует свои властные полномочия для накопления капитала и поддержания привилегированного потребления. Получаемые чиновниками доходы не соответствуют их вкладу в общественную жизнь. Государственный аппарат не принимает должных мер по противодействию системной коррупции, сформировавшейся в обществе. Россия не присоединилась к большинству антикоррупционных конвенций принятых в мире<sup>422</sup>.

В результате всех этих мероприятий по ограничению действия норм Конституции РФ можно сказать, что конституционное поле страны сужено до размеров **конституционного вольера**, в пределах которого еще действуют эти нормы. Огораживание свобод государственной бюрократией приводит к тому, что в стране остается, образно говоря, только «москвина свобода». При этом сами властные органы выходят из подчинения праву и даже закону. Они создают неправовые законы, закрепляющие их произвол, и постепенно превращаются в деспотические организации не имеющие ни чего общего с правовой организацией власти. Преодолевая хаос, который возник в стране в 90-е годы XX века, властные органы часто устанавливают жесткий порядок, основанный не на праве, а на их силе. Вместе с устранением произвола частных лиц уничтожается свобода индивидов в целом.

Часто выборочное действие конституционных норм связано с имитационной деятельностью государственного аппарата, который пытается создать себе позитивный имидж, в первую очередь, перед странами Запада. Управленцы

---

<sup>414</sup> 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.

<sup>415</sup> Передела не будет // Российская газета. 2004. № 282. С. 1,2.

<sup>416</sup> Жить по закону // Российская газета. 2004. 24 декабря. С. 3.

<sup>417</sup> Дзюцев Х.В. Чиновничество в «борьбе» с жалобами // СОЦИС. 2004. № 127. С. 127.

<sup>418</sup> Лашкина Е. Сон в новогоднюю ночь // Российская газета. 2004. № 292. С. 1 (31 декабря).

<sup>419</sup> Байбаков А. Товарные рынки вызвали капитал на себя // Коммерсантъ. 2004. № 190. С. 9; Рушайло П. Цена власти // Коммерсантъ-Деньги. 2004. № 4. С. 38.

<sup>420</sup> Мытарев В. Китайская внучка «Газпрома» // Российская газета. 2004. № 292.

<sup>421</sup> Сборов А. Президент России ищет союзников // Коммерсантъ. 2004. № 102. С. 1.

<sup>422</sup> Денисов С.А. Антикоррупционные нормы европейского права и проблемы их восприятия в России // // Российский ежегодник международного права. СПб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2003. С. 316-323.

создают видимость демократии и рыночных отношений: проводят выборы в органы власти, конкурсы по распределению государственных заказов, итоги которых заранее предрешены.

В стране создан мощный **механизм нейтрализации норм** Конституции и законов, который имеет свои экономические, политические, социальные и идеологические звенья.

Как и в советский период, сегодня, не право, а умело расстановленные кадры решают все. Для них приказ начальника – выше всякой нормы Конституции. “Свои люди” закроют глаза на нарушение закона, освободят от юридической ответственности. Не в традициях российского общества вмешиваться в дела государственного управления. Поэтому многие нормы Конституции, закрепляющие политические права и свободы, остаются просто не востребованными населением, которое не превратилось в сознающий свои общие интересы дееспособный народ. Подданные не осознали то, что по закону они уже граждане. Значительная часть людей еще не стала свободными индивидами и не хочет ими стать, поскольку вместе со свободой к человеку приходит ответственность за принятые решения и поступки. Советский человек привык перекладывать ответственность на вождя, правящую партию, добровольно оставаясь при этом «маленьким» самоуниженным человеком, от которого ничего не зависит.

Так же как в большинстве транзитных стран<sup>423</sup>, в России существует большая пропасть между декларируемыми официально нормами законов и действующими на деле нормами традиций и прецедентов.

Незавершенность антибюрократической революции в России имеет **объективные основы**. Российское общество осталось административным по своей сути. Сознание большей части населения сохраняет традиционные восточные ценности. Это в первую очередь – **эгалитарное и патерналистское** сознание. Люди как дети не умеют самостоятельно обеспечивать свое выживание. Они привыкли к опеке со стороны государства и считают, что именно оно должно предоставить им работу, достойную заработную плату, квартиру. Более 106 миллионов людей получают сегодня какие-то льготы от государства<sup>424</sup>. Эти люди действительно заинтересованы в усилении своего опекуна и ограничения прав собственников. Они требуют увеличения налогов на предпринимателей и усиления контроля государства за их деятельностью. Люди, которые уже не могут работать (пенсионеры) или не хотят работать интенсивно, заниматься предпринимательством, изменять профессию в соответствии с потребностями общества, составляют значительную часть электората. Они обеспечивают победу эгалитарных сил на выборах в представительные органы власти. Значительные группы общества добровольно исключают себя из сферы государственно-правового общения: отказываются участвовать в управлении государственными делами, не участвуют даже в избирательных кампаниях. Они превращают себя в объекты права, судьбу которых решают управленческие элиты. Масса людей не воспринимает естественный характер своих прав. Они твердо уверены, что права даются государством и могут им отниматься по усмотрению государственных чиновников.

Другой чертой сознания значительной части населения страны является **вождизм**. Люди ищут человека, на которого можно было бы переложить всю ответственность за свое будущее. Они верят в “доброе царя”, который даст им счастье, отведет от них все невзгоды. Недовольство одним главой государства не ведет к требованию свободы, а формирует требование сменить его другим. При этом, чем хуже положение в стране, тем население восточного типа теснее сплачивается вокруг вождя. Рост террористической опасности в России не только не подорвал авторитет действующего Президента, но еще больше убедил людей в необходимости предоставления главе государства абсолютной власти. Многие недовольны действующим Президентом потому, что он недостаточно жесток, не перешел сразу к военным методам управления страной. Расширение власти Президента естественно ведет к возрастанию роли бюрократии, на которую он опирается.

Укрепление идей вождизма в последние годы связано с благоприятными мировыми экономическими условиями. Высокие цены на экспортируемое из России сырье позволяют поднимать уровень жизни населения страны. Рост своего благосостояния люди связывают с действующим Президентом.

Демократические революции на Западе произошли только после того, как класса предпринимателей приобрел солидные капиталы, выработал свою идеологию. Даже в этих условиях переход к демократии производился после нескольких революционных восстаний, которые заканчивались поражением и реставрацией авторитарных порядков (пример Франции XVIII-XIX века). В России класс предпринимателей находится еще в стадии формирования. Он является порождением старой бюрократии и зависим от нее. У него еще нет классового сознания, позволяющего осознать общие интересы и отстаивать их организованно. Каждый предприниматель пытается решать свои проблемы по одиночке, посредством налаживания коррупционных связей<sup>425</sup>, а не через выдвижение своих представителей в органы власти и легальную защиту своих общегрупповых интересов. Это подрывает демократическую систему, мешает развитию всей страны.

В последние годы в России обострился конфликт между бедными и богатыми, совершенно отсутствует согласие между людьми в вопросах должного права. Не раз в истории, в такой ситуации бюрократия брала на себя роль арбитра и фактически устанавливала свое господство как над собственниками капитала, так и над неимущими. Примером может служить период развития Франции, который часто называется бонапартистским.

Итак, в результате первого этапа антибюрократической революции Россия перешла от супербюрократического типа государства с монопольным господством обособленных от общества

<sup>423</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 59-60.

<sup>424</sup> Шкель Т. Парламент на часах // Российская газета. 2004. № 289. С. 9.

<sup>425</sup> Смирнов К. Объединение против равноудаления // Коммерсантъ-Деньги. 2004. № 4. С. 17.

управленческих групп в сфере экономики, политики и идеологии к бюрократическому типу государства, где бюрократия остается доминирующей социальной общностью, но ее возможности уже ограничены. Укрепление класса предпринимателей, формирование гражданского общества неизбежно приведет к тому, что в ходе следующего демократического подъема декларируемые сегодня в Конституции РФ черты государства приобретут реальное содержание. Россия еще предстоит стать демократическим, правовым и федеративным государством с республиканской формой правления. В значительной степени проблемы страны сводятся к появлению и расширению круга субъектов, желающих воспользоваться правами уже закрепленными в Конституции РФ 1993 года и других правовых законах. Число свободных индивидов, осознающих свои интересы и действующих организованно, будет возрастать. Когда они составят реальную социальную силу, они смогут заставить государственный аппарат смотреть на права человека как на высшую ценность. Стране предстоит перейти от бюрократического произвола к правовому регулированию общественных отношений.