

**ДЕНИСОВ С.А.**

---

**СБОРНИК  
ПУБЛИКАЦИЙ**

**Для семинарских занятий  
по теории государства и права**

**Том II**

*На правах рукописи*

**ЕКАТЕРИНБУРГ  
2009**

## Содержание:

Содержание: .....	2
Тема 4. Механизм и форма государства .....	4
1. 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.....	4
2. Механизм нейтрализации норм, закрепляющих федеративное устройство государства // <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	6
10. Имитация конституционного строя .....	9
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
16. Переход России от конституционного поля к конституционному вольеру .....	14
// Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 303-312. ....	14
17. Заявляемая и реальная форма государства.....	19
// 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. ....	19
18. Реставрация административной политической системы в России.....	22
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	22
21. Восстановление института монархического правления в России.....	25
// 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 .....	25
22. Имитация республикой формы правления в советском государстве.....	27
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	27
Тема 6. Сущность, функции, формы, принципы права .....	29
Конфликт принципов права и принципов административной нормативной системы.....	29
Влияние обособленных управленческих групп на форму позитивного права.....	32
// Ленинградский юридический журнал. 2006. № 1(5). С. 79-97. ....	32
// Истоки и источники права. Очерки. С-Пб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 223-248. ....	32
Тема 9. Развитие государства и права.....	41
1. Денисов С.А. Регенерация административных государственно-правовых систем .....	41
2. Денисов С.А. Некоторые закономерности мирового процесса перехода от административной правовой системы к частнособственнической.....	45
1. Административный (бюрократический) характер правовой системы СССР в годы войны с Германией .....	48
Источники права .....	48
Нормы, закрепляющие форму правления.....	49
Нормы, обеспечивающие управление армией .....	50
Правовой режим управления страной.....	53
Правовое закрепление государственного устройства .....	56
Правовое регулирование хозяйственных отношений .....	57
19. Очередной шаг на пути возвращения страны к административному государству и административной правовой системе .....	59
11. Бюрократизация правовой системы .....	62
// Правоведение. 2006. № 5. С. 41 - 52 .....	62
23. Изучение степени административизации правовых систем .....	69
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	69
24. Административизация правовой системы России в начале XVIII века.....	71
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	71
26. К какой правовой семье относится правовая система России.....	73
// 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) .....	73
20. Бюрократический характер российского государства.....	75
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	75
Тема 10: Система права.....	82
1. 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. ....	82
14. Развитие частнопровых начал в уголовном процессе.....	85

// Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века (Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, 13-14 мая 2002 г.). Екатеринбург. 2002. С. 26-31..... 85

## Тема 4. Механизм и форма государства

*1. 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.

## 2. 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>1</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>2</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>3</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 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 уравнительной 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 уравнительного распределения доходов между регионами,

<sup>1</sup> Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

<sup>2</sup> Петров О. Регионы хотят статус-кво // Российская газета. 2003. 1 апреля. С. 5.

<sup>3</sup> Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 102.

центральные элиты претендуют на концентрацию в федеральном бюджете 85 % всех налоговых поступлений<sup>4</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 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>5</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>6</sup>. Не официальные полномочия представителей Президента РФ в федеральных округах дают им больше преимуществ. 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 контролируемой, а административной властью наделен полномочный представитель Президента РФ в каждом федеральном округе<sup>7</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 Советами и партийные конференции выбирали (а фактически, только утверждали) назначенных из центра руководителей партийных организаций регионов 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 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 писаных норм права, обеспеченных силой государства. Эти нормы имеют форму традиций, административных прецедентов, политических доктрин. С помощью законов, подзаконных актов и не писаных 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

<sup>4</sup> Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

<sup>5</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>6</sup> Котикова Н. Конституционный парадокс // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 2000. № 2. С. 110-111

<sup>7</sup> По вертикали // Российская газета. 2004. № 200. С. 2.

между Федерацией и субъектами Федерации)<sup>8</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.

Взяты 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>8</sup> Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России // Российский юридический журнал. 1998. № 4. С. 19.



### 3. Имитация конституционного строя

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>9</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 октроированные нормативные 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>10</sup>. Сегодня большинство исследователей соглашались с тем, что всем советским конституциям «был присущ в значительной мере фиктивный характер»<sup>11</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>12</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>13</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 всемогущей власти»<sup>14</sup>. Применение современного права, - пишет Р. Давид о Японии, - наталкивается на равнодушие японцев к «идеям свободы и человеческого достоинства»<sup>15</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>16</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>17</sup>.

Управленческие группы государства могут взять под свой контроль политическую жизнь страны с помощью созданных ими партеобразных 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. Нейтрализации действия конституционных норм помогает пропагандистская машина,

<sup>9</sup> Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.-Новосибирск: ООО Изд-во ЮКЭА, 2001. С. 16.

<sup>10</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62.

<sup>11</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 1995. С. 62.

<sup>12</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.

<sup>13</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

<sup>14</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

<sup>15</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

<sup>16</sup> Smith B.C. Bureacracy and Political Power. N.Y. 1988. P. 25-27.

<sup>17</sup> Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «Квадрат», 1993. С.

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>18</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 неписанных 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>19</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>20</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>21</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>22</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>23</sup>.

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

<sup>18</sup> Мартышин О.В. Конституция РФ 1993 года как памятник эпохи // Государство и право. 2004. № 4. С. 14.

<sup>19</sup> Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 388.

<sup>20</sup> Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 201.

<sup>21</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>22</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62.

<sup>23</sup> Куртов А. Демократия выборов в Казахстане: авторитарная эволюция // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 8.

лицам, находящимся под их охраной<sup>24</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>25</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>26</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>27</sup>. Как говорилось в документах наполеоновской Франции «управление республикой вверяется императору»<sup>28</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 незаменности 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 «добраго 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>29</sup>, а если они создаются, то не имеют достаточно прав для получения необходимых сведений<sup>30</sup>.

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>31</sup>.

<sup>24</sup> Чернега Ю. Брянский облсуд снял губернатора с выборов // Коммерсантъ. 2004. № 224. С. 1.

<sup>25</sup> Глейзнер Д. Выборы в Государственную Думу в 1999 году в Татарстане: заметки наблюдателя // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 14.

<sup>26</sup> История Древнего мира. Древний Рим. Минск, Харвест, 1998. С. 180-183.

<sup>27</sup> Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов-на-Дону. 1985. С. 30.

<sup>28</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 63.

<sup>29</sup> Проект ФЗ «О поправках к статьям 101, 102 и 103 Конституции РФ» // Электронная энциклопедия. «Государственная Дума: 1995-1999». Справочная правовая система ГАРАНТ.

<sup>30</sup> Арель Д. «Кучмагейт» и конец украинского «геополитического блефа» // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 27.

<sup>31</sup> Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 90.

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 этактически 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 общедозволительный 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>32</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 поданных. Существует свой набор приемов, с помощью которых не допускается декларируемая в законе независимость уполномоченного по правам человека<sup>33</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>34</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.

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

<sup>32</sup> Куртов А. Демократия выборов в Казахстане: авторитарная эволюция // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 6-7.

<sup>33</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>34</sup> Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 198.

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>35</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>35</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>36</sup>. Позже был ликвидирован канал ТВ-6<sup>37</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 консолидирующей 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 экспроприировала 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>38</sup>.

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

<sup>36</sup> Джентльмены дважды не договариваются // Российская газет. 2000. 21 сентября. С. 1.

<sup>37</sup> ТВС вернет прежнее имя // Российская газета. 2003. № 78. С. 3.

<sup>38</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>39</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>40</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>41</sup>. В различных странах партии, как известно, могут не иметь официальных членов (США)<sup>42</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>43</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>44</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>39</sup> ФЗ РФ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001, № 29, ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093.

<sup>40</sup> ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004, № 52, ст. 5272.

<sup>41</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>42</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 114.

<sup>43</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 47.

<sup>44</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>45</sup>. С 2004 года от участия в выборах депутатов Государственной Думы отстранены общероссийские общественные объединения и движения<sup>46</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>47</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>48</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>49</sup>. Еще большая независимость членов Совета Федерации от их выборщиков обеспечил закон, запрещающий субъектам Федерации досрочно отзываться своих представителей в Совете Федерации<sup>50</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>51</sup>. Фактически назначенный Президентом РФ глава региона, получает статус не просто гражданского наместника, а

<sup>45</sup> Камышев Д. Президент описал Госдуме ее пропорциональное будущее // Коммерсантъ. 2004. № 232. С. 2.

<sup>46</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>47</sup> ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

<sup>48</sup> Городецкая Н. Советчики власти // Коммерсантъ. 2004. № 220. С. 3.

<sup>49</sup> Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3.

<sup>50</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>51</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>52</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>53</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>54</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 должность 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 перекалдывая 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>55</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>56</sup>), ограничивающие право граждан проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>57</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>58</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>52</sup> Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

<sup>53</sup> Петров О. Регионы хотят статус-кво // Российская газета. 2003. 1 апреля. С. 5.

<sup>54</sup> Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 102.

<sup>55</sup> По вертикали // Российская газета. 2004. 14 сентября. С. 3.

<sup>56</sup> ФКЗ «О референдуме РФ» // Российская газета. 2004. № 137-д.

<sup>57</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>58</sup> Фаризова С. РТО-фронт // Коммерсантъ. 2004. № 226. С. 3.

которым управленцы собирают население<sup>59</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>60</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>61</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>62</sup>.

История знает примеры, когда ограничение действия конституции производилось одномоментно, на основании акта главы государства или постепенно, как это делал Наполеон Бонапарт<sup>63</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>59</sup> Владимиров Д. Сенаторы согласились с назначением губернаторов // Российская газета. 2004. № 273. С. 9.

<sup>60</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

<sup>61</sup> Москве спустили митинг протеста // Коммерсантъ. 2004. № 167. С. 1,2.

<sup>62</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 191, 195.

<sup>63</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 не ограниченном 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. Хрущев. 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>64</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>64</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>65</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>66</sup>, через проведение массовых мероприятий<sup>67</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>68</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>69</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>65</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>66</sup> ФЗ «О референдуме РФ» // Российская газета. 2004. № 137-д.

<sup>67</sup> ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>68</sup> Фаризова С. РТО – фронт // Коммерсантъ. 2004. № 226. С. 3.

<sup>69</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 мессе 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 вождей 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 вождей 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>70</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>71</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>70</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>71</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>72</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>72</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>73</sup>.

Влияние интересов разных групп общества на форму позитивного права в отечественной литературе не отрицается,<sup>74</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 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

<sup>73</sup> Перестройка: двадцать лет спустя (Доклад Горбачев-Фонда). М., 2005. С. 20.

<sup>74</sup> Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 331.



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>75</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>76</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>77</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>78</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>79</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>80</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 Высочайшего утверждения». Одобрение могла быть в форме подписи, надписи или устное. При устном одобрении оно подтверждалось заслуживающим доверия лицом<sup>81</sup>.

В условиях культа личности в коммунистических странах роль закона играли «указания вождя»<sup>82</sup>. Они могли быть как устные, так и письменные, опубликованные или секретные. Часто эти указания имеют форму рекомендаций, которые,

<sup>75</sup> Манфред А.З. Наполеон Бонапарт. М., 1972. С. 302.

<sup>76</sup> Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 45-47.

<sup>77</sup> Оболонский А.В. Человек и государственное управление. 1987. С. 66.

<sup>78</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 322.

<sup>79</sup> Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 14.

<sup>80</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 162-163.

<sup>81</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 35, 410.

<sup>82</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 111-113.

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>83</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>84</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>85</sup>. Бошно С.В. относит к категории программ, являющихся источниками права программные заявления высших должностных лиц государства<sup>86</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: "строю коммунизм, мы будем все шире развивать демократию"<sup>87</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>88</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>89</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>90</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>91</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>92</sup>.

Господство подзаконных актов над законами позволяет реализовать интересы отдельных групп управленцев, составляющих аппарат ведомств, отдельных регионов, мест и даже отдельных государственных организаций.

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>93</sup>.

Подзаконные акты, противоречащие конституции и законам позволяют управленцам фактически уничтожить конституционный строй в стране и господство права над государственным аппаратом. Выхолащивание законов через подзаконные акты применялось широко в царской России<sup>94</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

<sup>83</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 100-101.

<sup>84</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 192.

<sup>85</sup> Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. 2. СПб., 1910. С. 598-599.

<sup>86</sup> Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 90-91.

<sup>87</sup> Брежнев Л.И. Ленинским курсом. М., 1978. Т. 6. С. 331.

<sup>88</sup> Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 309.

<sup>89</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 8.

<sup>90</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

<sup>91</sup> Таможенное право. Учебник. М.: Юрист, 1998. С. 69.

<sup>92</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 161.

<sup>93</sup> Peirce W.S. Bureaucratic Failure and Public Expenditure. N. Y.: Academic Press, 1981. P. 66.

<sup>94</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 2. С. 283-288.

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>95</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>96</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>97</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 объединения бюрократии (часто в литературе называется «партией власти») <sup>98</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>99</sup>. Силу закона имели решения съездов национал-социалистической партии Германии. Правительственные функции присваивали себе центральные и местные органы фашистской партии<sup>100</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>101</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 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 отсутствие 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>102</sup>.

<sup>95</sup> Давид Р. , Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 164.

<sup>96</sup> Самощенко И.С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 4-5.

<sup>97</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>98</sup> КПСС и другие организации бюрократии нельзя назвать партиями. Они отличаются от них по целям, составу, средствам реализации своих задач.

<sup>99</sup> История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 120.

<sup>100</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 462.

<sup>101</sup> Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945). М., 1996. С. 435-442.

<sup>102</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: “Статут”. 1999. С.

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>103</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>104</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>105</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>106</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>107</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>108</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>109</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>110</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.

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

<sup>103</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: "Статут". 1999. С. 509.

<sup>104</sup> СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

<sup>105</sup> СП СССР, 1975. № 16. Ст. 98.

<sup>106</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 223.

<sup>107</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 118.

<sup>108</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 113

<sup>109</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 93-95.

<sup>110</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 113-115.

министерств и ведомств в СССР<sup>111</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>112</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>113</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 избранным. 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>114</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>115</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>116</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>117</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>118</sup>. «Излучающая свет идея Мао Цзэ-дуна имеет великое историческое значение» – сообщало агентство Синьхуа<sup>119</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 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>120</sup>.

Нормативные акты могут прямо 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 чужде Трудовой партии Кореи, в которых марксизм-ленинизм находит свое творческое применение к действительности нашей страны<sup>121</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

<sup>111</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 165-166.

<sup>112</sup> Лившиц Р.З. Трудовое законодательство: настоящее и будущее. М.: Наука, 1989. С. 4.

<sup>113</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 235.

<sup>114</sup> Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М. 1999. С. 269.

<sup>115</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 94.

<sup>116</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 190.

<sup>117</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 224.

<sup>118</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 198.

<sup>119</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 192.

<sup>120</sup> Советское государственное строительство и право. М.: Мысль, 1986. С. 139-140.

<sup>121</sup> Конституции социалистических государств. Сборник в 2-х томах. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1987. С.

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>122</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>123</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 вождей, 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.

б. 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>124</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.

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>125</sup>.

В СССР роль прецедента играли первые судебные процессы над «вредителями» в народном хозяйстве.

## 7. Обычай

<sup>122</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 87.

<sup>123</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 87.

<sup>124</sup> Захаров Н.Л. Социокультурные и профессиональные регуляторы поведения российских чиновников // Социологические исследования. 2004. № 3. С. 117.

<sup>125</sup> Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М.: Политическая литература, 1981. С. 195.

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 диктатур 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>126</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>127</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>128</sup>.

Обычай является привычной формой права для стран с так называемой восточной культурой. Население этих стран неуважительно относится к писанным актам и не требует их реализации. Такое положение позволяло управленческим элитам коммунистических стран в писанных 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>129</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>130</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 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 соответствие 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>131</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

<sup>126</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1993. № 2. С. 78-85.

<sup>127</sup> Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 94-95.

<sup>128</sup> Агеев Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1990. С. 95.

<sup>129</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 325.

<sup>130</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 324.

<sup>131</sup> Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб. 1999. С. 246.

времени писаных источников права и сложившихся обычаев<sup>132</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>133</sup>. Эти положения были закреплены в последствии в нормативных актах. Согласно п. 5 Декрета «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 года<sup>134</sup> и ст. 36 Декрета «О суде» № 2 от 22 февраля 1918 года<sup>135</sup>, в случае невозможности применения закона свергнутого правительства и отсутствия закона Советской власти правосознание служило основание 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>136</sup>.

Советская правовая доктрина отказывалась рассматривать принципы права в качестве источников права<sup>137</sup>. Утверждалось, что правосознание перестает быть формой права, как только возникает стройная и всеохватывающая система права<sup>138</sup>. Сегодня постепенно начинают признавать, что правоприменительные органы принимают решения по конкретным делам не только опираясь на писаные

С. 97

идей<sup>139</sup>. нормы права, но и на основе правосознания правоприменителей, которое содержит совокупность нормативных

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>140</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 продолжала 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 писаные 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>132</sup> Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 85.

<sup>133</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 115.

<sup>134</sup> СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50

<sup>135</sup> СУ РСФСР. № 26. Ст. 347.

<sup>136</sup> Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988. С. 27.

<sup>137</sup> Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М. 1999. С. 278.

<sup>138</sup> Чхиквадзе В.М. КПСС и Советское государство и право. М., 1984. С. 236.

<sup>139</sup> Бошно С.В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 84-85.

<sup>140</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).

### *1. 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, редистрибуции 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>141</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. казались полностью уничтожили административное государство и право самодержавия. Были уничтожены не только государственно-правовые институты, но и конкретные лица: дворяне, царская семья. Но уже к середине 30-х гг. XX в. миру предстала новая модель административной государственно-правовой системы, еще более прочная и 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>142</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>143</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>144</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.

<sup>141</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>142</sup> Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1: Учебник по специальности «История». М.: Высшая школа, 1998. С. 102-104.

<sup>143</sup> Работяжев Н.В., Соловьев Э.Г. Феномен тоталитаризма: политическая теория и исторические метаморфозы. М.: Наука, 2005. С. 133.

<sup>144</sup> Васильев Л.С. История Востока: В 2 т. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 210, 338-339.

Существующее законодательство не в состоянии защитить частного собственника от произвола бюрократии. Право частной собственности должно подкрепляться санкцией государственной бюрократии. В России не принято закона о национализации, но это не мешает правящей бюрократической элите осуществлять огосударствление предприятий, которые связаны с получением природной ренты при добыче 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>145</sup>.

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

Анализ истории показывает, что действующие административные государственно-правовые системы защищаются самим господствующим классом управленцев. Но в ходе их крушения этот класс может уничтожиться 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 «доброго царя», «героя-освободителя». Недовольство старым правителем приводит массы в возбуждение, толкает их на революцию. Но, свергнув правящую группу, толпа тут же начинает искать себе нового вождя-заступника. Она вполне удовлетворяется уничтожением прежней династии правителей, прежнего класса чиновников и сама участвует в формировании нового класса государственных управленцев. Революционная активность сменяется политической апатией. На этих свойствах масс основана новая модификация административной государственно-правовой системы, опирающейся не только на бюрократию, но и на управляемую толпу.

Неимущее население **не доверяет классу частных собственников**, который оно рассматривает как своих эксплуататоров. Защиту от него оно ищет у государства, которое становится его господином. Поскольку восстановление административного государства и правовой системы в России после 1917 г. носит явный антибуржуазный характер, то не трудно проводить его под лозунгом построения пролетарского или народного государства и права<sup>146</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>147</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>148</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>149</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>145</sup> Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106-116.

<sup>146</sup> Керимов Д.А. Демократия развитого социализма. М.: Изд-во политической литературы, 1980. С. 35.

<sup>147</sup> Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 92.

<sup>148</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд-е 2-е. Т. 8. С. 208.

<sup>149</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 уверенностью, что все должно делаться для них и ничего не требуется от них. Мысль о том, что данная цель должна быть достигнута личной энергией или ассоциациями частной инициативы, делается с каждым

поколением все более и более чуждой людям, тогда как убеждение в том, что эта цель должна быть достигнута при помощи правительства, становится все более и более привычным и, наконец, вмешательство правительства начинает считаться единственно практическим способом»<sup>150</sup>.

Таким образом, Ф. Фукуяма рано объявил о конце истории<sup>151</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>150</sup> Спенсер Г. Личность и государство // Райгородская Д.Я. Психология и психоанализ власти. Т. 1. Хрестоматия. Самара: Издательский дом «Бахрах», 1999. С. 18.

<sup>151</sup> Фукуяма Френсис Конец истории и последний человек. М.: АСТ, Ермак, 2005.

## 2. Денисов С.А. Некоторые закономерности мирового процесса перехода от административной правовой системы к частнособственнической

// [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>152</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>153</sup> и возникает в административном обществе<sup>154</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 монополично действовали в сфере имущественных правоотношений. Гражданское право было почти полностью вытеснено административным, частью которого стало хозяйственное право. Население лишалось всех политических прав. Под прикрытием норм публичного права бюрократия создала тоталитарную общественную систему. Государство и партеобразное объединение чиновников получало возможность манипулировать сознанием масс. Всякое инакомыслие запрещалось, а носители его преследовались в уголовном порядке. Это позволило мобилизовать общество на решение ряда экономических и военных задач. Но в целом, созданная социальная система не смогла длительное время оставаться конкурентоспособной. Ее функционирование требовало слишком больших жертв (материальных, человеческих, духовных).

Обособленные управленческие группы, создавшие супер административные социальные системы в XX веке не могли откровенно декларировать в писаном праве свое политическое господство. Они октроировали конституционные акты, в которых имитировалась демократия, республика, федерализм, реализация идеалов социализма (например, Конституция СССР 1936 г.). Созданная правовая система отличалась полинормативизмом. Для того, чтобы декларируемые права и свободы не работали, создавался механизм блокирования их действия, состоящий из социальных, экономических, политических, идеологических и правовых элементов<sup>155</sup>.

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

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

<sup>152</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург. 2005.

<sup>153</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>154</sup> Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106-116

<sup>155</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106; Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

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

Вместе с тем, обособленные управленческие группы не намерены терять свое господство<sup>156</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>157</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>158</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>159</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>160</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 компаниям правовых льгот и привилегий. Антимонопольное законодательство имеет декларативный характер и применяется только в отношении тех лиц, которые выходят из под опеки бюрократии и пытаются поддерживать оппозицию.

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

<sup>156</sup> Денисов С.А. Бюрократические черты российского права на современном этапе // Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.

<sup>157</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>158</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 «Таглитмат» Института экономики, управления и права (г. Казань), 2006. С. 23-27

<sup>159</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>160</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.

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>161</sup>. Оно использовалось государственной бюрократией в целях мобилизации населения и ресурсов для защиты **бюрократического строя**, подчинения населения установленному бюрократией порядку. В сознание большинства населения защита Родины от внешнего врага совпадала с защитой власти конкретной управленческой группы, возглавляемой И.В. Сталиным, с защитой административной социальной системы. Более того, сама административная социальная система в ходе войны приобретала славу и ценность. В условиях внешней опасности ее негативные черты меньше бросались в глаза.

Вопрос о ценностях, которые стоило защищать был умело запутан государственной пропагандой, которая находила отражение и в нормативных правовых актах. Власть советской бюрократии в нормативных документах значилась как советская власть, как советский строй. Конституция СССР 1936 г. провозглашала СССР социалистическим государством рабочих и крестьян (ст. 1). В Директивном письме ЦК ВКП(б) и СНК СССР партийным и советским органам прифронтовых областей от 29 июня 1941г. ставилась цель отстоять **социалистический строй** (т.е. власть советской бюрократии) и, одновременно свободу Родины. Оккупация Восточной Европы с целью расширить власть правителей СССР соединялась с целью помощи народам Европы в их борьбе против фашизма<sup>162</sup>.

### *Источники права*

Советские идеологи утверждали, что юридической базой законодательства СССР оставалась Конституция СССР и конституции союзных и автономных республик<sup>163</sup>. Вместе с тем признается, что действие некоторых норм Конституции было приостановлено, а содержание других было видоизменено в соответствии с чрезвычайной обстановкой<sup>164</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>165</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 возглавлял сам диктатором<sup>166</sup>. За годы войны ГКО издал более 10 тыс. постановлений<sup>167</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>168</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>169</sup>, произведена мобилизация военнообязанных, введены новые ордена и медали, произведены дополнения в уголовном, гражданском, семейном, процессуальном законодательстве. Через них производилось освобождение от должности и назначение на должность наркомов и их заместителей<sup>170</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>171</sup>.

На местах так же исчезли все формальные черты власти Советов, как представительных органов. Председатели

<sup>161</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 238.

<sup>162</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 214.

<sup>163</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

<sup>164</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 240.

<sup>165</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.

<sup>166</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 309.

<sup>167</sup> История советского государства и права. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 218.

<sup>168</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

<sup>169</sup> Указ ПВС СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» // Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

<sup>170</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>171</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 311-312.



исполкомов издавали распоряжения, отнесенные к компетенции исполкомов и сессий Советов<sup>172</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>173</sup>.

Многие правовые акты в период войны не публиковались в печати<sup>174</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>175</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>176</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>177</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>178</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>179</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 взаимной помощи после войны<sup>180</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>181</sup>. Еще более редко проводились сессии Советов в республиках и на местах<sup>182</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>183</sup>. У. Черчилль должен был докладывать парламенту о проведенных военных операциях<sup>184</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

<sup>172</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239.

<sup>173</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 239-240.

<sup>174</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 240.

<sup>175</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.

<sup>176</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>177</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 82.

<sup>178</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 51.

<sup>179</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 215.

<sup>180</sup> Заседание ВС СССР 18 июня 1942 г.: Стенографический отчет. М., 1942.

<sup>181</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>182</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 313.

<sup>183</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 34-39.

<sup>184</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политиздат, 1990. С. 57-58.

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>185</sup>. Н.С. Хрущев свидетельствует, что все решения о наступлениях принимал лично И.В. Сталин, а не Ставка и не ГКО<sup>186</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>187</sup>. По утверждению Г.К. Жукова планы военных действий рассматривались на Политбюро ЦК ВКП (б) и ГКО<sup>188</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>189</sup>. Сталин так же решал вопрос о постановке памятника Ватутину и о том, что на нем будет написано<sup>190</sup>.

Диктаторская форма правления позволяла быстро и оперативно принимать решения. Но эти решения часто были не обоснованными, не опирающимися на достоверную информацию от слуг, которые приукрашивали обстановку, пытаясь создать видимость своей эффективной работы.

Признаки военной диктатуры проявлялись в организации управления страной. Часто военным передавалось исполнение гражданских должностей. Так, начальник тыла Советской Армии одновременно исполнял должность наркома путей сообщения. Начальник управления по снабжению армии горючесмазочными материалами руководил одновременно Главнефтеснабом при СНК СССР.

Как и должно быть в централизовано-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>191</sup>. Никакой самостоятельности 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>192</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>193</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>194</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

<sup>185</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 251.

<sup>186</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 54.

<sup>187</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 56.

<sup>188</sup> Жуков Г.К. Воспоминания и размышления. М.: Изд-во АПН, 1974. Т. 1. С. 315.

<sup>189</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 83.

<sup>190</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 84.

<sup>191</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 265.

<sup>192</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 266.

<sup>193</sup> Ведомости ВС СССР. 1941. № 29.

<sup>194</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 226-227.

государства и права. В отличие от классической религиозной системы, в этой модели значительную роль играло не духовенство, а идеологи-партиработники. 16 июля 1941 г. ПВС СССР издал указ «О реорганизации органов политической пропаганды и введении института военных комиссаров в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию». 20 июля 1941 г. он был распространён 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>195</sup>. Все это подавалось под предлогом помощи командирам и повышения ответственности политработников за положение дел на фронтах<sup>196</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>197</sup>. С политработников не снималась обязанность воздействия на психику солдат и командиров. Он должен был воодушевлять их, поднимать их боевой, героический дух<sup>198</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>199</sup>. На должность политработников назначались партийные руководители призванные в армию<sup>200</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>201</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>202</sup>. Всех комиссаров и политруков сделали заместителями командиров по политчасти, лишив власти, оставив за ними полномочия соглядатаев.

По решению ЦК ВКП(б) при фронтах, армиях, флотах и флотилиях были созданы военные советы, осуществлявшие коллегиальное военное и военно-политическое руководство. Членом военного совета наряду с командиром и начальником штаба назначался представитель партии, часто из высшего руководства (члены Политбюро ЦК ВКП(б), члены и кандидаты в члены ЦК, секретари партийных организаций регионов. Военные советы выполняли распоряжения как ГКО, так и ЦК ВКП(б)<sup>203</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>204</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>205</sup>. Эти правила лежат в основе всякой диктаторской власти. Пренебрежение ими может привести к потере власти диктатора.

Если командующий фронтом принимал решение вопреки мнению партийного соглядата, то последний звонил Сталину и жаловался на него. Н.С. Хрущев описывал случай, когда он жаловался на Ватутина, после чего, тот не перечил ему<sup>206</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>207</sup>.

<sup>195</sup> Ведомости ВС СССР. 1941. № 33.

<sup>196</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 314.

<sup>197</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>198</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>199</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 258.

<sup>200</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 259.

<sup>201</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 64; Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 87.

<sup>202</sup> Ведомости ВС СССР. 1942. № 38.

<sup>203</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 260.

<sup>204</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 51.

<sup>205</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 91-92.

<sup>206</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 53.

<sup>207</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 2.

Атрибуты особых заслуг получило высшее командование армии. Указами ПВС СССР было введено звание маршала и главного маршала<sup>208</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>209</sup>. В начале войны практиковали присвоение внеочередных воинских званий войнам, отличившимся в боях<sup>210</sup>. За годы войны было произведено 35 млн. 234 тысячи награждений орденами и медалями<sup>211</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>212</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>213</sup>. Н.С. Хрущев так же свидетельствует, что среди военных не поощрялась инициатива подчиненных. К их мнению даже не прислушивались<sup>214</sup>.

Во время войны сталинский и фашистский режим показали свою тождественность. Отношение к солдатам как к скотине проявилось в Приказе наркома обороны Сталина № 227 от 28 июля 1942 г. о создании **заградительных отрядов**, которые действовали до ноября 1944 г. Они были расформированы приказом НКО СССР № 0349 от 29 октября 1944 г.<sup>215</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>216</sup>. Немцы использовали заградительные отряды для того, чтобы гнать в бой своих союзников под Сталинградом, которые не проявляли энтузиазма в войне с Россией<sup>217</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>218</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>219</sup>. Пренебрежение к человеку, в том числе к его жизни, верховенство эгалитарных ценностей приводило к тому, что, как признавало германское руководство, «русские всюду сражаются до последнего человека»<sup>220</sup>.

В период Великой Отечественной войны правительство споило 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>221</sup>. Водка была средством психологической разрядки. Спиртное солдатам выдавали и фашисты. Обязательным атрибутом японского солдата – смертника была бутылка рисовой водки – сакэ<sup>222</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>223</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>224</sup>.

<sup>208</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 4, 41.

<sup>209</sup> Ведомости ВС СССР. 1942. № 20 (179).

<sup>210</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 315.

<sup>211</sup> История советского государства. В 3-х книгах. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 219.

<sup>212</sup> Ведомости ВС СССР. 1943. № 28.

<sup>213</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 89.

<sup>214</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 6. С. 54.

<sup>215</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>216</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 212.

<sup>217</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 218.

<sup>218</sup> Страницы истории КПСС. Факты. Проблемы. Уроки. М.: Высшая школа, 1989. С. 657.

<sup>219</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 215.

<sup>220</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 139.

<sup>221</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 214.

<sup>222</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 214.

<sup>223</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 78.

<sup>224</sup> Хоффман И. Подготовка Советского Союза к наступательной войне. 1941 год // Отечественная история. 1993. № 4. С. 29.

Пренебрежение человеческой жизнью до сих пор прославляется в отечественной литературе (воздушные тараны, наземные тараны, закрытие грудью амбразур дотов)<sup>225</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 дивизии народного ополчения». План был перевыполнен. К 6 июля 1941 г. было создано 12 дивизий народного ополчения<sup>226</sup>, которые были уложены в августе-сентябре в могилы под Москвой. Миллионы не обученных солдат погибли 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 щедро 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>227</sup>.

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>228</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>229</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>230</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>231</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>232</sup>.

Для поддержания бюрократического порядка во время войны начали прибегать к чрезвычайным мерам. Расширился круг дел подсудных военным трибуналам<sup>233</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>234</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>235</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>236</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>237</sup>. Указ ПВС СССР от 27 июля 1942 г. создал некоторую видимость демократичности уголовного процесса. В

<sup>225</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>226</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 255.

<sup>227</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политгиздат, 1990. С. 285.

<sup>228</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политгиздат, 1990. С. 52.

<sup>229</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политгиздат, 1990. С. 336.

<sup>230</sup> Вторая мировая война в воспоминаниях У. Черчилля, Ш. Де Голя, К. Хэлла, У. Леги, Д. Эйзенхауэра М.: Политгиздат, 1990. С. 182.

<sup>231</sup> Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. М.: «Весь Мир», 1997. С. 314.

<sup>232</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 454.

<sup>233</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 232-233.

<sup>234</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.

<sup>235</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 233.

<sup>236</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 234.

<sup>237</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 234.

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>238</sup>. Руководство военными трибуналами осуществлял Наркомат юстиции СССР через Главное управление военных трибуналов Вооруженных Сил СССР, Главное управление военных трибуналов транспорта и Управление военных трибуналов войск НКВД. Они занимались вопросами организации военных трибуналов (структура, штаты), производством ревизий военных трибуналов по всем вопросам их деятельности (проверка приговоров, определений, сроков рассмотрения дел, жалоб и т.д.), изучением и обобщением судебной практики военных трибуналов, разработкой приказов и инструкций об улучшении работы военных трибуналов, учетом и изучением кадров военных трибуналов, разработкой планов их подготовки и переподготовки, подготовкой предложений по комплектованию кадрами и перемещению работников, организацией ведения судебной статистики по военным трибуналам. Функции управления на местах в отношении военных трибуналов осуществляли председатели военных трибуналов округов, фронтов, флотов<sup>239</sup>. Наркомат 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>240</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>241</sup>. Действительно, всякий разумный человек должен был видеть вредоносный для страны и человека характер созданного коммунистической бюрократической режимом. Уже сохранение собственного достоинства, отказ от низкопоклонства рассматривался как антисоветчина<sup>242</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>243</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>244</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>245</sup>. Работникам прокуратуры был придан военный вид. Для прокуроров и следователей прокуратуры были введены классные чины<sup>246</sup> и введена форменная одежда<sup>247</sup>.

Одним из видов уголовных наказаний во время войны стало направление на фронт. В соответствии с примечанием 2 к ст. 28 УК РСФСР суд мог заменить исполнение приговора направлением осужденного в действующую армию. Не смотря на то, что руководство страны принимало отдельные решения о мобилизации коммунистов на фронт (Постановление ЦК ВКП (б) от 27 и 29 июня 1941 г.) и прием в партию на фронте без прохождения стажу, половина членов партии оставалось в тылу на руководящих должностях<sup>248</sup>.

<sup>238</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 235, 238.

<sup>239</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 237.

<sup>240</sup> Справочник районного прокурора. М., 1942. С. 703.

<sup>241</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 81.

<sup>242</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 81.

<sup>243</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65-66.

<sup>244</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 247.

<sup>245</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 236.

<sup>246</sup> Указ ПВС СССР от 16 сентября 1943 г. // Ведомости ВС СССР. 1943. № 39.

<sup>247</sup> СП СНК СССР. 1943. № 1002.

<sup>248</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 254.

Кара становилась основным орудием поддержания бюрократического строя. Управленцы руководствовались доктриной, выраженной В.И. Лениным: «малейшая распушенность и недостаток энергии должны быть караемы по законам военного времени»<sup>249</sup>. Ни о какой свободе личности здесь не приходилось говорить. Вся страна была превращена в колонию общего режима с жесткой лагерной дисциплиной. В городах ограничивалось транспортное и пешеходное движение, вводился комендантский час, ограничения въезда и выезда в ряд местностей. Н.С. Хрущев пишет, что по приказу Сталина при размещении в деревне штаба фронта, все население деревни изгонялось из своих домов. Это преследовало цель не допустить диверсий против высшего командования и исключить шпионаж. Таким образом, советские военные боялись собственного населения и поступали с ним более жестоко, чем фашисты.

В СССР в годы войны не пришлось ограничивать деятельность общественных организаций, поскольку все они являлись огосударвленными, представляли собой часть того же бюрократического аппарата. Продолжали действовать около 300 таких «общественных организаций»: профсоюзы, комсомол, кооперативные объединения, женские, оборонно-спортивные, творческие, просветительские<sup>250</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>251</sup>. Печать должна была стать «мощным средством идейно-политического воспитания» населения<sup>252</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>253</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>254</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>255</sup>. Н.С. Хрущев писал, что руководство войсками систематически лгало населению о своих планах. Оно не сообщало о планах отступления<sup>256</sup> и население, не успевшее собраться оказывалось на оккупированной территории<sup>257</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>258</sup>. В частности украинский народ убеждали в том, что Советская власть обеспечит ему «подлинную свободу, материальное благосостояние и быстрый культурный подъем»<sup>259</sup>. Сторонники независимости Украины именовались «злейшими врагами украинского народа», «агентами немецких захватчиков», «цепными псами гитлеровских империалистов», «лакеями немецко-фашистских захватчиков». Следовало доказывать, что

---

<sup>249</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 145.

<sup>250</sup> Мировые войны XX века. Книга 3. Вторая мировая война. Исторический очерк. М.: Наука, 2002. С. 454-455.

<sup>251</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>252</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>253</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 121.

<sup>254</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 225.

<sup>255</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 326.

<sup>256</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65.

<sup>257</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 2-3. С. 65-66.

<sup>258</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>259</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.

именно они мешают восстановлению «нормальной жизни населения»<sup>260</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>261</sup>. Орудием воздействия на население должна была стать интеллигенция, которую следовало сначала самой 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>262</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>263</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>264</sup>. Н.С. Хрущев свидетельствует, что даже вопрос о переезде правительства Украины из Харькова в освобожденный Киев решал Сталин<sup>265</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>266</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>267</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>268</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>269</sup>. Лживые

---

<sup>260</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>261</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>262</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 7. М.: Изд-во политической литературы, 1985. С. 528.

<sup>263</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>264</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 309.

<sup>265</sup> Мемуары Никиты Сергеевича Хрущева // Вопросы истории. 1991. № 7-8. С. 79.

<sup>266</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 247.

<sup>267</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 248.

<sup>268</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. Т. 7. М.: Политиздат, 1985. С. 490.

<sup>269</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 249.



советские учебники утверждали, что эти меры свидетельствовали «о дальнейшем развитии самодеятельности и инициативы советских республик»<sup>270</sup>.

### **Правовое регулирование хозяйственных отношений**

Советская правовая система лишала населения страны независимых от государства источников для существования. Она закрепляла редистрибутивные экономические отношения, при которых весь производимый в обществе продукт отнимался государством и затем перераспределялся среди населения по воле бюрократии. При этом, бюрократия выдавала себя за общественного благодетеля. В рамках этой патерналистической политики в годы войны принимались нормативные акты, которые выдавались советскими пропагандистами за заботу государства о своем населении. 8 июля 1944 года был издан Указ ПВС СССР об ассигновании средств на охрану материнства и воспитание детей, на помощь многодетным и одиноким матерям. Одновременно, во время войны у населения были отняты те небольшие личные накопления, которые удалось сделать в предвоенные годы. У него отнимались транспортные средства и другое имущество<sup>271</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>272</sup>.

На население была возложена автогужева 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>273</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>274</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 укрепления вокруг Москвы. Курский облисполком мобилизовал на строительство железной дороги Старый Оскол – Ржава 25 тыс. жителей и за 32 дня построили 95 км дороги<sup>275</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>276</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 трудовых. Не выработавшие этого количества трудовых колхозники приговаривались народным судом к исправительным работам в колхозах на срок до 6 месяцев с удержанием из оплаты трудовых до 25 % в пользу колхоза<sup>277</sup>. На колхозников возлагалась обязанность участвовать в уборке урожая вне зависимости от количества выработанных трудовых. 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>278</sup>.

28 августа 1941 г. был опубликован Указ Президиума Верховного Совета СССР № 21-160 «О переселении немцев, проживающих в районе Поволжья». В нем утверждалось, что среди них находятся тысячи и десятки тысяч диверсантов и шпионов, которые по сигналу из Германии должны произвести взрывы в районах, населенных немцами. Переселение осуществляется во избежание таких нежелательных явлений и для предупреждения серьезного кровопролития. В объект бюрократического права превращались целые народы, поскольку нормы были обращены не к немцам, а к органам НКВД. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) № 2060 – 935С от 12 августа 1941 г. предписывало переселить немцев в районы Казахстана и Сибири.

<sup>270</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 318.

<sup>271</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 242.

<sup>272</sup> Жирнов Е. «Каждая область, район стремятся сплавить от себя эвакуированных» // Коммерсантъ-Власть. 2005. 25 апреля. С. 81-82.

<sup>273</sup> Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М.: Политиздат, 1970. Т. 2. С. 704.

<sup>274</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 244.

<sup>275</sup> История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 3. М.: Наука, 1985. С. 230.

<sup>276</sup> Указ ПВС СССР от 26 декабря 1941 г. // Ведомости ВС СССР. 1942. № 2.

<sup>277</sup> СП СССР. 1942. № 4. Ст. 61.

<sup>278</sup> История государства и права СССР. Часть 2. М.: Юридическая литература, 1971. С. 324.

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>279</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>279</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. Этому же требуют нормы российской Конституции 1993 г. (ст. 8, 34, 35). Принятые сегодня национальные проекты являются шагом к восстановлению распределительной экономики. Государство изъяло из рыночного оборота значительные финансовые ресурсы и распределяет их по своему усмотрению. Доля правоотношений, регулируемых гражданским правом уменьшается, в пользу увеличения административных правоотношений. Частное право вытесняется из жизни общества публичным правом, доминирующим в административной правовой системе (Денисов С.А. Роль публичного права в административных правовых системах // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: Материалы международной научно-теоретической конференции. С. Петербург, 2-3 декабря 2005 г. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 81-86.). Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений заменяется административным методом регулирования (Денисов С.А. Особенности способов, приемов, уровней, методов и типов правового регулирования в бюрократических правовых системах // // Вестник Гуманитарного университета: Научный альманах. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С. 49-66.). Все это повышает роль государственной бюрократии в экономике. Она становится господствующим классом от которого зависит материальное благосостояние массы населения и доходы предпринимателей. Как известно, в России не эффективно действуют законы, нацеленные на беспристрастное распределение государственных заказов и других государственных ресурсов между компаниями (Белокрылова О.С. Модернизация институционального механизма государственных закупок в регионе // Модернизация экономики и выращивание институтов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 279.). Каждая бюрократическая элита имеет свою опекаемую группу предпринимателей, которая и получает большую часть благ, распределяемых государственными органами. Это, в свою очередь, способствует достаточно быстрому нарастанию монополизма в экономике, формированию властно-предпринимательских союзов. Предприниматели, не пользующиеся поддержкой бюрократии, оказываются в ущемленном положении и разоряются. Правовой принцип формального равенства, закрепленный в ст. 19 Конституции РФ, вытесняется принципом иерархичности. Положение человека в обществе определяется его должностью в государственном аппарате (а значит возможностью распоряжаться общественными ресурсами), а положение предпринимателя и других лиц – их близостью к этим должностным лицам. Возникает право привилегий. На основе права-привилегии распределяются материальные блага. Именно бюрократия оказывается первой в очереди на получении льготного жилья. Суд Ханты-Мансийского автономного округа признал законным приобретение чиновниками муниципальной администрации квартир стоимостью в несколько миллионов рублей за 178 тыс. рублей (Мальцева Л. Мэр дому твоему // Российская газета. 2006. 16 ноября. С. 6).

Развитие распределительных или раздаточных отношений неизбежно порождает рост значения «теневого» 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. Заработная плата будет существенно увеличена, учреждения здравоохранения получают дополнительную технику и лекарственные средства. Предстоит построить большое количество новых учреждений здравоохранения» (Александров А. Президентские национальные проекты в Российской Федерации и Свердловской области: социально-экономическое содержание и информационное обеспечение // Чиновник. 2006. № 1. С. 33.). Это почти копия того, что было написано в решениях XXVI съезда КПСС в 1981 г.: «Проявлять постоянную заботу о развитии системы здравоохранения. Поднять уровень и качество медицинского обслуживания населения. Предусмотреть дальнейшее расширение сети учреждений здравоохранения, совершенствование их структуры и рациональное размещение. Повысить обеспеченность учреждений здравоохранения лекарственными средствами, инструментами, медицинской техникой и оборудованием, инвентарем, транспортом и средствами связи» (Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981. С. 182.).

3. Административное государство предполагает не только экономическое господство бюрократии в обществе, но и политическое господство определенной группы управленцев. Любому политологу ясно, что национальные проекты – это звено в более масштабном проекте, который иногда называют «преемник». Правящая группа не захотела пойти по пути соседней Белоруссии, Казахстана, Азербайджана и закрепить пожизненное удержание должности главы государства в одних руках. Решено передать эту должность другому человеку внутри правящей элиты. Это имитирует республиканскую форму правления в стране (ст. 1 Конституции РФ) и наличие выборности главы государства (ст. 81 Конституции РФ). Национальные проекты позволяют приобрести кандидату на должность Президента РФ от правящей группы известность среди населения. Раздача «подарков» (компьютеров, медицинского оборудования и автомобилей) (Владимиров Д. «Скорая» в помощь // Российская газета. 2006. 16 ноября. С. 3; Владимиров Д. Школы отфильтруют // Российская газета. 2006. 19 октября. С. 2.) является одной из форм использования административного ресурса и создает «преемнику» имидж «добраго царя». В ходе осуществления проектов он ездит по стране и знакомится с региональными элитами, подбирает себе «команду». В административном государстве право играет второстепенную роль. Здесь, как известно, «кадры решают все». От региональных элит сегодня в определенной степени зависит успех избирательных кампаний, особенно если правящая группа выдвинет не одного, а двух кандидатов на пост главы государства.

4. Любая деятельность в административном государстве означает одновременно борьбу за власть. В ходе осуществления национальных проектов представительные органы еще больше уходят на второй план. Все решения принимаются Советом по национальным проектам при Президенте РФ. Помощник Президента РФ, входящий в указанный Совет, приобретает большую власть, чем Председатель Правительства и министры Правительства. Например, Комиссия по развитию рынка доступного жилья, возглавляемая помощником Президента РФ И. Шуваловым фактически курирует Министерство регионального развития, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Министерство экономического развития и торговли. Власть от подконтрольного парламенту Правительства переходит к Администрации Президента РФ, которая сегодня превратилась в подобие Политбюро ЦК КПСС. Такая же картина вырисовывается в регионах. В Уральском федеральном округе только в Ханты-Мансийском округе принят закон «О реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В других регионах действие принципа законности ограничено. Основные решения по реализации проектов принимают административные органы.

5. Реализация национальных проектов в значительной степени опирается на федеральное финансирование. Таким образом, финансовая зависимость регионов, муниципальных образований от центра становится еще больше. Руководство регионов должно заслужить получение федеральных средств. Федерализм и местное самоуправление, закрепленные в Конституции РФ (ст. 1, 12), превращаются в пустые декларации.

6. Практика реализации национальных проектов показывает, что они успешно используются государственной бюрократией для восстановления не демократического политического режима в стране. Выделенные деньги используются для создания квазиобщественных объединений при государственных органах, имитирующих активное участие населения в решении государственных дел (Яхонтов В.И. Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области // Чиновник. 2006. № 2. С. 28-33.). Отмечается, что в России при распределении финансовых ресурсов наблюдается явная дискриминация негосударственного некоммерческого сектора (Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Осовецкая Н.Я. Реструктуризация сетей и эффективность бюджетного сектора. М.: Институт развития образования, 2006. С. 74.). Национальная программа в области образования усугубляет ситуацию и в целом используется для распространения в обществе этатистской идеологии, что запрещено ст. 13 Конституции РФ.

В ряде областей страны фактически восстанавливается тоталитарный режим. Их руководство уничтожило независимость региональных средств массовой информации и превратило их в свои пропагандистские инструменты. С их помощью населению рассказывают о той заботе, которую проявляет о них государство (Яхонтов В.И. Общественный контроль за реализацией приоритетных национальных проектов в Курганской области // Чиновник. 2006. № 2. С. 29, 32-33.). Министерство «правды», после изгнания с основных телеканалов и из центральных газет вольнодумных журналистов и редакторов, предлагает потратить деньги, выделенные на национальные проекты, для подготовки новых пропагандистских кадров, способных решать задачи, поставленные государственной бюрократией (Сибиде П. Нехватка журналистских рук // Российская газета. 2006. 25 октября. С. 6.).

Национальные проекты являются замечательным поводом для распространения в обществе идей вождизма и этатизма, на которые опирается административная правовая система и административное государство. «Мы должны добиться того, чтобы каждый активный гражданин нашего общества личным ответственным участием внес вклад в общее дело претворения в жизнь важнейших задач, поставленных Президентом России – пишет в своей статье один из государственных чиновников. Приоритетные проекты способны сплотить общество вокруг этого общего дела, одинаково важного для абсолютного большинства граждан России» (Яхонтов В.И. Общественный контроль за реализацией

приоритетных национальных проектов в Курганской области // Чиновник. 2006. № 2. С. 29.).

Все сказанное наглядно доказывает, что Россия находится на этапе восстановления старого административного государства и прежней административной правовой системы.

## 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>280</sup>. В западной литературе выделяют такое социальное явление как бюрократическое государство<sup>281</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>282</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>280</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>281</sup> Beetham David Bureaucracy. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1987. P. 72.

<sup>282</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>283</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>284</sup> или выборочной, применяться к отдельным лицам и группам, вставшим на путь конфликта с управленческими элитами<sup>285</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>286</sup>. Нормы позитивного права, реализуя интересы управленцев, создают препятствия на пути развития предпринимательства<sup>287</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>283</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х т. Т. 1. М.: Высшая школа. 199?. С. 69.

<sup>284</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>285</sup> Например, после присоединения Египта к Османской империи своих владений были лишены мамлюки, оказавшие сопротивление завоевателям.

<sup>286</sup> Васильев Л.С. Проблемы генезиса китайского государства. М.: Наука, 1983. С. 284.

<sup>287</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>288</sup>. С.С. Алексеев говорит о «двухэтажности» советского права<sup>289</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>290</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>291</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>292</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>293</sup>.

С. 46

Поскольку обособленные управленческие группы действуют от имени государства и общества, то их интерес связан с развитием норм публичного права<sup>294</sup>. Частное право, дающее автономии личности, способствующее развитию частной собственности, вытесняется<sup>295</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>288</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 57-60.

<sup>289</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут». 1999. С. 499-512.

<sup>290</sup> Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

<sup>291</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения. 1999. С. 165-166.

<sup>292</sup> Самошенко И.С. Новый шаг в совершенствовании советского законодательства // Советское государство и право. 1987. № 2. С. 7.

<sup>293</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>294</sup> Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 398.

<sup>295</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>296</sup>, трудовой дисциплины, норм административного и гражданского права<sup>297</sup>.

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

С. 47

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

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

Обособленные управленческие группы являются противниками построения правового государства. Им не нужно право, ограничивающее их произвол. Наоборот, они стремятся превратить позитивное право в инструмент

---

<sup>296</sup> Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 50, 57.

<sup>297</sup> Нгуен Тхи Нгок Лам Вьетнам. История, конфуцианство, социализм и частное право // Государство и право. 1998. № 10. С. 111-113.

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

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

С. 47

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

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

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

В нормах позитивного права закрепляются привилегии управленцев. Иногда они выделяются в особую привилегированную касту или сословие. Управленцы имеют более широкий объем прав. Их интересы лучше защищаются. При совершении правонарушений, они подлежат более мягкому наказанию или вообще уходят от него. Очень часто права управленцев скрыты. Они действуют от имени Бога, народа, целого государства. Бог или народ объявляются носителями высшей власти, от имени которых действуют управленцы. В восточных деспотиях, земля объявлялась собственностью Бога. Государства, пытавшиеся строить социализм, провозглашали народ собственником основных средств производства. Выступая представителями этих высших субъектов, управленцы владеют, пользуются и распоряжаются общественными богатствами, превращаются в экономически господствующий класс. От имени Бога или народа они объявляют себя управомоченными начинать войну и захватывать новые территории. От их имени они принимают законы и вершат суд. Чем более неограниченной провозглашается правоспособность Бога или народа, тем больший произвол от их имени могут творить управленцы. Посягательства на господствующее положение управленцев 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>298</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, встроена 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>299</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>300</sup>

Для принуждения общества реализовать нормы права, выражающие интересы обособленных управленческих групп, последние могут поддерживать избирательный режим законности. Он распространяется на население страны и поддерживается строгими мерами наказания, распространением страха в обществе. На его обеспечение может работать пропагандистская машина. Сами управленцы освобождаются от обязанности неуклонно следовать закону. Как точно подчеркнул когда-то граф Бенкендорф, законы здесь пишутся не для начальства<sup>301</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 используется 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>302</sup>. Не обязательным становится принцип ответственности только за виновные деяния в уголовном и административном праве. Удерживать общество в страхе и повиновении позволяет

<sup>298</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>299</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут». 1999. С. 512.

<sup>300</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51 Ст. 582.

<sup>301</sup> Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993. С. 378.

<sup>302</sup> СЗ СССР. 1934. № 64. Ст. 559.

коллективная уголовная ответственность<sup>303</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>304</sup>. Мусульманская религия послушания так же является хорошей основой для обеспечения власти управленческих групп над массой населения. Идея о том, что всякая власть от Бога, присутствует и в христианстве. В XX веке, закрепление власти управленцев с помощью норм позитивного права, оправдывалось тем, что государство брало на себя выполнение какой-нибудь великой миссии: построение коммунизма, спасение от коммунизма,

С. 52

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

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

Влияние обособленных управленческих групп на правовые системы объясняет возникновение различных социальных явлений. Выделение бюрократических правовых систем наряду с правовыми системами, отражающими интересы других социальных групп (классов) общества позволяет понять феномен стран Востока, выявить основные отличия восточных правовых систем от западных. Развитие правовой системы России может быть представлено как процесс усиления и ослабления влияния на нее общности управленцев<sup>305</sup>. Учет данного фактора открывает дорогу к познанию сути развития современной правовой системы России как борьбы между бюрократическими и частно-правовыми началами<sup>306</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>307</sup>.

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

---

<sup>303</sup> Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 57.

<sup>304</sup> Всемирная история. Становление государств Азии. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 225-226.

<sup>305</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>306</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>307</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>308</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>309</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, партгеобразного 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 проводились зарубежными социологами и историками<sup>310</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>311</sup>, то буржуазными<sup>312</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 распоряжение благами (под контролем парламента или вне его).

Политическое господство обособленных управленческих групп измеряется степенью демократизации политической системы. Административные правовые системы лишают все группы общества политических прав и свобод. Авторитарный или тоталитарный режим обеспечивает безответственность управленцев перед членами общества вне зависимости от их

<sup>308</sup> Баранов В.М., Денисов С.А. Об интегративности идеи в философии права // Философия права. Ростов-на-Дону, 2001. № 2. С. 5-8.

<sup>309</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>310</sup> Smith V.C. Bureacracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf Book; N.Y.: Martins Press, 1988. P.26-27.

<sup>311</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Высшая школа, 1973. С. 215.

<sup>312</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 квази-западной, как это делает К. Осакава<sup>313</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>313</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 уклонялась от исполнения этой обязанности, были приняты дополнительные правовые меры к их мобилизации. Это требования о переписи всех дворянских детей и их обязанности являться на смотры, в ходе которых их распределяли по школам или по воинским подразделениям. Для реализации задачи применялись поощрительные и негативные санкции. По Указу царя (1714 г.) лицо, донесшее о неявке дворянина на смотр, получало все его имущество. В соответствии с царским Указом 1722 г. не явившийся на смотр дворянин подвергался лишению гражданских прав («шельмованию»), а половина его имущества переходила тому, кто поймает его<sup>314</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>315</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>316</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>317</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>314</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 359-360.

<sup>315</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 353.

<sup>316</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 362.

<sup>317</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 всенасиливающей власти. Государь, государство – вот главное; все же остальное – народ, даже сословные интересы, процветание промышленности, торговли и так называемой цивилизации – лишь средства для достижения этой единой цели»<sup>318</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>319</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>320</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>321</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>318</sup> Бакунин М.А. Философия, социология, политика. М.: Изд-во «Правда», 1989. С. 396.

<sup>319</sup> Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 335.

<sup>320</sup> Павленко Н.И. Петр Первый и его время. М.: Просвещение, 1983. С. 109.

<sup>321</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>322</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>323</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>324</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>325</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>326</sup>. Однако, как показывает политико-правовая жизнь, большинство населения страны не желает брать на себя роль граждан, участвовать в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ), использовать под свою ответственность иные политические права и свободы (ст. 29-31 Конституции РФ), предпочитая оставаться подданными и вручать свою судьбу главе государства. Восточные традиции невмешательства в дела государства, монархического правления, единоначалия и авторитарного режима оказываются сильнее норм Конституции. К тому же они активно поддерживаются должностными лицами государственного аппарата, которые, кроме того, действуют на основе политических доктрин, исходящих от главы государства и административных прецедентов, оформляемых как поощряемые образцы поведения. В результате, Конституция РФ декларирует разделение властей (ст. 10), а на деле, органы составляющие исполнительную, законодательную и судебную власть по привычке подчиняются главе государства и его администрации, отказываясь от декларируемой самостоятельности. После декабрьских выборов 2003 года Федеральное Собрание и Правительство превратились в органы единственной реальной ветви власти – президентской. Это случилось в результате того, что место политических партий и общественных объединений оказалось занято партеобразным объединением чиновников и огосударствленными общественными объединениями (партиями-подсадками), созданными администрацией Президента. Эти организации имитируют наличие гражданского общества в стране и служат, как говорил В.И. Ленин, «приводными ремнями», с помощью которых государство управляет населением страны. Государственному аппарату удалось успешно устранить действие ст. 29 Конституции РФ, провозглашающей свободу средств массовой информации. Если в западной

<sup>322</sup> Оаква К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная части. Изд-во Дело, 2000. С. 27.

<sup>323</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 59.

<sup>324</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>325</sup> Михаил Ходорковский напутствовал Вагита Алекперова // Коммерсантъ. 2004. № 184. С. 1.

<sup>326</sup> Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: НОРМА, 1996. С. 112.

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). Этатистские ценности вытесняют идеалы гуманизма, провозглашаемые в Конституции РФ (ст. 2, 18). Главной задачей Правительства объявляется не рост благосостояния населения, а удвоение ВВП, которое традиционно в российской истории достигалось за счет увеличения выпуска военной продукции.

Конституция РФ 1993 года объявляет Россию правовым государством (ст. 1). Но слабые институты гражданского общества способны только констатировать, что государственный аппарат по-прежнему руководствуется принципом произвола<sup>327</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 механизма разделения властей, слабой ответственностью должностных лиц перед обществом, готовностью людей покорно сносить посягательства на их права. Закон не может господствовать над бюрократией, поскольку она (а не публичные политики, представляющие общество) сама является его творцом и приспособливает его для удобства осуществления своей власти.

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

Перечисленные черты российской правовой системы показывают, что она является только имитацией западной романо-германской правовой системы. На деле ее следует относить к семье восточных правовых систем, которые автор обозначает как административные. Сущность этих правовых систем заключается в обеспечении интересов обособленных управленческих групп, составляющих аппарат государства, часто сливающийся с аппаратом церкви или политико-идеологических объединений управленцев, называемых господствующими партиями (типа КПСС и национал-социалистической партии фашистской Германии). В 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>328</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>327</sup> Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека // Правозащитник. 2001. № 2. С. 4-46.

<sup>328</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>329</sup>.

Конечно, за прошедшие 20 лет обстановка 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>330</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>331</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>332</sup> были внесены поправки, согласно которым, кандидатуру на пост Председателя счетной палаты и его заместителя вносит в палату 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>333</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>334</sup>. С 2004 года на места в Государственной Думе могут претендовать только те партии, которые преодолели на выборах семипроцентный

<sup>329</sup> Дзюцев Х.В. Чиновничество в «борьбе» с жалобами // СОЦИС. 2004. № 127. С. 127.

<sup>330</sup> СЗ РФ. 2000, № 32, Ст. 3336.

<sup>331</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>332</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>333</sup> Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3.

<sup>334</sup> Камышев Д. Президент описал Госдуме ее пропорциональное будущее // Коммерсантъ. 2004. № 232. С. 2.

барьер. С этого же года общероссийские общественные объединения и общественные движения, не являющиеся партиями лишаются права участвовать в выборах депутатов нижней палаты парламента<sup>335</sup>.

Консолидирующая 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>336</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>337</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>338</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>339</sup> создал ряд затруднений для граждан в реализации права проведения референдума, предусмотренного ст. 3 Конституции РФ. Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"<sup>340</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>341</sup>. Само население начинает больше доверять военным и выбирать их в органы власти.

<sup>335</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>336</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>337</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>338</sup> По вертикали // Российская газета. 2004. 14 сентября. С. 3.

<sup>339</sup> ФКЗ «О референдуме РФ» // Российская газета. 2004. № 137-д.

<sup>340</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>341</sup> *Шаблинский И.* Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002, № 2. С. 91.

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 политике в обществе. Сегодня реставрируется централизованная система управления страной, типичная для империй. Глава государства назначает своих 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>342</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>343</sup>. До сих пор главам регионов удавалось формировать подчиненные им представительные органы. Это же будет делать и наместники Президента. В отличие от действующих сегодня глав регионов, назначенные президентом лица получат 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>344</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, перекадывают 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>345</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

<sup>342</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>343</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>344</sup> *Изотов И.* Вертикаль донизу // Российская газета. 2004. 30 декабря. С. 6.

<sup>345</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.

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”.

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>346</sup>. Около 2 млн человек в России имеет доступ к спутниковому телевидению<sup>347</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>348</sup> духовенство поддерживает правящую бюрократию, распространяет выгодные ей идеи. Федеральный закон “О свободе совести и религиозных объединениях”, принятый в 1997 году<sup>349</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>350</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>351</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>352</sup>. Сегодня у Президента страны, если он захочет отказаться подчиниться 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>353</sup>.

Экономисты обвиняют государственную бюрократию в протекционизме<sup>354</sup>. Избыточное вмешательство государства в сферу экономики вынужден признавать даже Президент<sup>355</sup>. В России не произошло четкого разграничения частных и публичных отношений. Государственный аппарат, под предлогом защиты общества, систематически

<sup>346</sup> *Владимиров Д.* Интернет – гроза чиновников // Российская газета. 2003. № 103. С. 3.

<sup>347</sup> *Воронцов К., Бордюг Т., Кодачигов В.* Новости «Би-Би-Си» переведут на английский // Коммерсантъ. 2004. № 151. С. 8.

<sup>348</sup> *Изотов И.* Вертикаль донизу // Российская газета. 2004. 30 декабря. С. 6.

<sup>349</sup> СЗ РФ. 1997, № 39, ст. 4465.

<sup>350</sup> *Петрова М.* Нужна поддержка // Российская газета. 2004. 31 декабря. С. 2.

<sup>351</sup> *Фаризова С.* Общественность обустроилась в своей палате // Коммерсантъ. 2004. № 236. С. 2.

<sup>352</sup> СЗ РФ 1997. № 51, ст. 5712.

<sup>353</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>354</sup> Андрей Илларионов: страна, парализованная страхом, обречена // Коммерсантъ. 2004. № 193. С. 8.

<sup>355</sup> Не будет ни революций, ни контрреволюций. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2001. 4 апреля. С. 3.

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 В.А. Четвернин, – доступ к власти означает доступ к собственности и возможность участвовать в перераспределении национального дохода в свою пользу”<sup>356</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 “повешанном” 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>357</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>358</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>359</sup>. Самыми высокими темпами растут расходы на армию и правоохранительные органы<sup>360</sup>. Экономика страны развивается в последние годы вопреки политике бюрократического государства, в следствии сложившегося благоприятного международного экономического климата<sup>361</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>362</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>363</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>364</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 “москина 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.

---

<sup>356</sup> Четвернин В.А. Основы конституционного строя России: доктрина и практика // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Выпуск 2. М.: ИП РАН, 1998. С. 7.

<sup>357</sup> Передела не будет // Российская газета. 2004. № 282. С. 1,2.

<sup>358</sup> Жить по закону // Российская газета. 2004. 24 декабря. С. 3.

<sup>359</sup> Дзюев Х.В. Чиновничество в «борьбе» с жалобами // СОЦИС. 2004. № 127. С. 127.

<sup>360</sup> Лапкина Е. Сон в новогоднюю ночь // Российская газета. 2004. № 292. С. 1 (31 декабря).

<sup>361</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>362</sup> Мытарев В. Китайская внучка «Газпрома» // Российская газета. 2004. № 292.

<sup>363</sup> Сборов А. Президент России ищет союзников // Коммерсантъ. 2004. № 102. С. 1.

<sup>364</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.

Часто выборочное действие конституционных норм связано с имитационной деятельностью государственного аппарата, который пытается создать себе позитивный имидж, в первую очередь, перед странами Запада. Управленцы 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>365</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 – **этактистское 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>366</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 этактистских 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>367</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.

<sup>365</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 59-60.

<sup>366</sup> Шкель Т. Парламент на часах // Российская газета. 2004. № 289. С. 9.

<sup>367</sup> Смирнов К. Объединение против равноудаления // Коммерсантъ-Деньги. 2004. № 4. С. 17.



Итак, в результате первого этапа антибюрократической революции Россия перешла от супербюрократического типа государства с монопольным господством обособленных от общества 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.

## Тема 10: Система права

*1. 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.*

С. 6

История показывает, что обособившиеся от общества управленческие группы, составляющие аппарат государства, стремятся **развивать в праве публичные начала, подавляя частные**. Происходит так называемая публицизация права и правовых отношений. Это ярко видно на примере истории государств Востока (1) и государств советского типа. Хорошо известно изречение В.И. Ленина: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное» (2).

Отношения между основной частью населения и управленцами в так называемых бюрократических государствах носят **патерналистический** характер. Государство берет людей под свою **опеку**. Большая часть регулируемых **отношений** возводится в ранг публичных. Публикации подвергаются отношения производства, распределения, обмена производимых в обществе продуктов, отношения в не государственной политической системы и даже духовная сфера жизни (производство, обмен информацией). Везде проникает административное право.

При этом аппарат государства подавляет инициативу членов общества, устраняет свободы, связанные с частноправовым **механизмом регулирования**. Человек лишается возможности самостоятельно реализовать свой интерес, его дееспособность резко ограничивается. Принцип равенства заменяется принципом иерархии с ее властью и подчинением. Самозащита и судебная защита (включающая принцип состязательности) индивидами своих прав заменяется государственной опекой над населением.

Доминирование публичных начал в праве обеспечивает **рост аппарата** государственного управления, берущего на себя заботу о человеке во всех сферах его жизни. Ссылаясь на необходимость реализации публичных интересов, управленцы **наращивают контроль** за всеми членами общества, создают мощный карательный аппарат. Второй по важности отраслью права, после административного, становится уголовное право.

С. 7

Публичное право обеспечивает управленцам доминирующее положение во всех сферах общественной жизни. Их **экономическое** господство основано на замене права частной собственности и свободы договора государственной собственностью и государственным регулированием хозяйственных отношений. Вместо свободы объединения граждан в союзы, являющиеся равноправными субъектами правоотношений, создается иерархическая огосударствленная **политическая система**, основанная на административном регулировании, использующем метод власти и подчинения. Свобода вытесняется из **духовной сферы**. Производство и распространение идей становится делом государства, которое навязывает какую-то идеологию или религию всем членам общества, жестоко преследуя инакомыслие.

Управленческие группы умело **подменяют публичный интерес своим групповым или даже личным** интересом. Публичное право превращается в частно-бюрократическое. Опорой подобного рода спекуляций может служить философия конфуцианства с ее идеалом «космической гармонии», предусматривающим **неравенство** людей и **иерархичность** отношений (3) или идеи борьбы за социализм, которую возглавляет коммунистическая партократия. Под предлогом **доминирования коллективного начала** над личным, эгоистическим подавляется частный интерес. Затем управленцы, представляющие общество, свои интересы выставляют как коллективные. Само атомизированное **общество** (например, расколотое на изолированные сельские общины) **лишается возможности решать**, в чем его общий интерес и как его следует отстаивать. Управленцы, как отмечал К. Маркс (4), считают, что им лучше известны нужды общества и не доверяют народу решать общественные дела. Реализация публичного интереса так же становится делом чиновников, а иногда возводится в ранг государственной тайны. Публичность становится тождеством недемократизма (например, закрепление в административном праве иерархичности отношений внутри государственного аппарата и формирования его сверху вниз без участия населения).

Люди уподобляются ребенку, которого заботливая нянька спеленала по рукам и ногам. Находясь в таком состоянии длительный исторический период, они **теряют способность** к самостоятельной деятельности и защите своих прав. Господство публичного права и не развитость частного становится для них естественным, приобретает характер особой правовой культуры. Публикации подвергается само общественное правовое сознание. Здесь частный интерес берется под подозрение. В советской правовой системе он объявляется мелкобуржуазным проявлением и приобретает характер преступного мотива поведения. До сих пор, при

С. 8

обсуждении правовой политики в экономической сфере и представители государства, и представители общества не рассматривают предпринимателя как личность, реализующую свое право на счастье, на достойную

жизнь. На него смотрят как на средство обеспечения занятости населения, наполнения государственного бюджета, обеспечения устойчивости экономики (5).

Резкий переход к частноправовому регулированию общественных отношений ведет к **хаосу, падению общественной активности, делает массу населения беззащитной** перед более энергичными согражданами, в полную силу использующими принцип свободы и господство частного интереса. Нарастает социальное неравенство и конфликт между небольшой группой быстро приспособившихся к новым условиям людей и массой населения. В конечном итоге, большинство, не умеющее отстоять собственный интерес, добровольно отказываются от свободы и равенства, предоставляемого частным правом, и требуют возврата государственяньки с господством публичного права. При этом управленцы выступают в роли защитников народа, обеспечивая себе вечное правление. Действительно, восточные цивилизации, где управленцы имеют доминирующее положение, характеризуются своей устойчивостью. Л.С. Васильев показывает, что в истории стран Востока не раз на смену сильного централизованного государства, прикрывающегося публичным интересом, приходило господство частного интереса, которое приводило только к хаосу, произволу отдельных лиц, возрастанию степени эксплуатации населения. Все это заканчивалось возвратом к традиционному господству публичного права, за которым стоял консолидированный класс управленцев (6).

90-е годы XX века в России характеризовались быстрой заменой механизма публично-правового регулирования частноправовым. Пришедшие к власти на короткий срок политики постарались сделать все, чтобы как можно больше разрушить старую восточную систему публично-правовых отношений и заменить ее частноправовым регулированием. Значительные изменения произошли почти во всех отраслях права (особенно, в конституционном и гражданском праве). Эти меры, конечно, не привели к неприкосновенности прав личности, частной собственности, свободе и равенству.

В настоящее время пик расцвета частного права уже пройден. Страна постепенно возвращается к привычному и естественному для нее доминированию публично-правовых начал над частноправовыми, что особенно заметно в последние два года. В условиях сильной зависимости от поддержки стран Запада, правящая группа не снимает лозунгов либерализации и

С. 9

защиты прав личности (7). В печати активно рекламируются законы, которые снимают некоторые административные барьеры на пути реализации частных интересов. На деле, реализация норм частного права ограничивается нормами публичного права. Последние могут фактически урезать права граждан и организаций. Кроме того, права частных лиц недостаточно защищены от произвола со стороны государства и его служащих. Все это, в конечном итоге, приводит к восстановлению патерналистического государства в России, которое усиливает свою опеку над обществом. Публичные начала все больше начинают доминировать над частноправовыми.

Сторонники указанного курса достаточно умело используют лозунг так называемого регулируемого рынка. Они ссылаются на примеры усиления государства, имеющие место в развитых странах Запада (8). При этом игнорируется, что там государственный аппарат находится под контролем гражданского общества и не может подменить публичный интерес частно-бюрократическим. В России такой контроль почти отсутствует.

Затруднение развития частного права в России связано с неразвитостью судебной системы, ее слабостью. Механизмы защиты частного интереса через суд не срабатывают. Исследователи отмечают, что судьи в России склонны к этатистскому мышлению и при вынесении решений исходят из безусловного приоритета публично-правового регулирования даже в тех случаях, когда права участников имущественного оборота, закрепленные в Гражданском кодексе, ограничиваются ведомственными нормативными актами (9). Государство на протяжении всех десяти лет реформ только заявляло о либеральной их направленности, но фактически, не принимало должных мер против тенденций к монополизации экономики, сохранения значительных административных барьеров. Это мешало воплощению в жизнь либеральных идей саморегулирования, формированию культурного рынка и реализации позитивного потенциала частноправового регулирования. Столкнувшись с хаосом и произволом отдельных лиц, население требует возврата к административному методу регулирования отношений между производителем (продавцом) и потребителем. Вместо правопорядка гарантирующего свободу действий индивидуального предпринимателя и защиту его частной собственности (либеральная идеология), при поддержке населения вводится бюрократический правопорядок, закрепляющий всевластие чиновников, осуществляющих надзор за обществом. Управленцы, входящие в административный аппарат, используют свою посредническую функцию в защите потребителя

С. 10

для установления контроля над частным собственником, производящим продукт (продавцом). Вместо свободы образования и деятельности хозяйствующих субъектов, свободы договора в отношениях между ними и гражданами управленцы вводят административный контроль за производством и обменом продукта (лицензирование деятельности, сертифицирование товаров и услуг). Значительная часть общественного продукта изымается в соответствии с нормами налогового права и распределяется по воле управленцев в рамках норм бюджетного права. Воспроизводится так называемая редиистрибутивная экономика (10). Потеснение в хозяйственной сфере гражданско-правовых отношений административно-правовыми позволяет управленцам устранять рыночную конкуренцию и поддерживать опекаемых ими предпринимателей. Те, в свою очередь, всегда готовы оказать

материальную поддержку своим попечителям. В результате, во всех странах так называемого «третьего мира», к которым последнее время примыкает Россия, господствующее положение занимают властно-предпринимательские группировки.

Не защищенность частного интереса рядовых членов общества, подавление их инициативы в ходе реализации норм административного и налогового права способствуют поддержанию **неимущего положения** населения, у которого, в этих условиях, развиваются иждивенческие настроения. Активность людей направляется в русло требований развития норм социального права, которые делают их полностью зависимыми от государства.

Нарастание публично-правовых начал особенно заметно в **информационной сфере** жизни общества. Ссылаясь на необходимость защиты информационной безопасности страны, поддержание общественной нравственности государство усиливает административный контроль над средствами массовой информации, постепенно устраняя действие принципа свободы.

**Безответственность управленцев** перед обществом обеспечивается, в частности, отсутствием в уголовном процессе института частного расследования и частного обвинения при нарушениях прав граждан и организаций должностными лицами. Якобы в интересах защиты интересов граждан, уголовное, административно-охранительное, уголовно-процессуальное и административно процессуальное право сохраняют свою строгую публичность. Это позволяет правоохранительным органам осуществлять политику избирательного привлечения к юридической ответственности. Представители правоохранительных органов могут выступать на стороне должностных лиц, совершающих правонарушения, саботировать возбуждение

С. 11

уголовного дела или административного преследования, проведение расследования и поддержание обвинения. Дееспособность частных лиц ограничена возможностью подачи жалобы на действие (бездействие) следователя, прокурора.

Сказанное доказывает, что переход России к западной правовой системе с доминированием частного права над публичным (11) будет не легким, а может быть вообще не сможет осуществиться в ближайшие десятилетия.

Сноски

1. Цвейгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. 1. М.: Международные отношения, 2000. С. 427-446.
2. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.
3. Нгуен Тхи Нгок Лам Вьетнам. История, конфуцианство, социализм и частное право // Государство и право. 1998. № 10. С. 111-112.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 199-201.
5. Рубченко М. Многообразие малостей // Эксперт. 2001. № 48. С. 40-41.
6. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М.: Высшая школа, 1998. С. 227-230.
7. Гуревич В. Дело за малым // Российская газета. 2001. 19 декабря. С. 1.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2. Теория права. М.: Изд-во «Зерцало». 1998. С. 244.
9. Манукян А.А. Ограничения права собственности нормами публичного и частного права // Право и экономика. 1997. № 17-18. С. 34.
10. Гражданское общество, правовое государство и право // Государство и право. 2002. № 1. С. 32.
11. Осаква Кр. Типология современного российского права на фоне правовой картины мира // Государство и право. 2001. № 4. С. 17.

## 14. Развитие частноправовых начал в уголовном процессе

*// Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века (Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, 13-14 мая 2002 г.). Екатеринбург. 2002. С. 26-31.*

С. 26

В отечественной литературе по уголовному процессу конца 90-х годов XX века была поставлена задача переосмыслить и переоценить институты уголовного процесса в связи с признанием на конституционном уровне высшей ценности человека, его прав и свобод. Общие права личности должны быть адекватно отражены в ее процессуальных правах, в усилении частных начал уголовного процесса. «Если мы провозгласили, что интересы личности являются приоритетными, -- пишет А.П. Гуськова, -- то и частные (личные) интересы должны быть сбалансированными таким образом, чтобы стать приоритетными в уголовно-процессуальном праве. Достичь этого можно, создав концепцию прав человека в уголовно-правовом комплексе» (1).

Доминирование частноправовых начал не является чем-то новым для уголовного процесса. Из истории разных стран и народов известно, что в период зарождения государств уголовный процесс носил в значительной степени частноправовой характер. Судьи государства выполняли лишь функцию арбитра. Сбор доказательств по делу и обвинение возлагалось на потерпевшую сторону. Суд осуществлялся в рамках состязательного процесса. Само уголовное преступление не отличалось от гражданского деликта, а уголовный процесс от гражданского.

По мере усиления государства уголовный процесс все более приобретал публичный характер. Важнейшую роль в нем начинали играть государственные чиновники. Очень часто это оправдывалось необходимостью защиты слабых, от притеснения более сильных. Например, Н.В. Муравьев, деятельность которого показывала, что он отнюдь не являлся защитником беднейших и беспомощных классов, тем не менее, в оправдание необходимости прокуратуры в царской России, ссылался на слабую защищенность этих слоев в Англии, где доминирует частное уголовное обвинение (2).

В странах, где сформировалось государство бюрократического типа, называемое иногда азиатским или восточным, публичные начала почти полностью вытесняют из уголовного процесса начала частные. Эта тенденция прослеживается и в других отраслях права. Такое доминирование публичных начал основано на идеологии этатизма и патернализма. В XX веке оно было воспринято идеологией государственного социализма, фашизма и национал социализма.

В странах, где широко распространились либеральные взгляды, значительную роль во многих отраслях права, в том числе и в уголовном процессе, играют частноправовые начала. Как известно, в англосаксонской правовой системе даже уголовное право относится к области частного права (3). В Англии, где аппарат управления государством был традиционно слаб, орган публичного обвинения по уголовным делам в лице Дирекции публичного преследования появился только в 1879 году. Правда фактически публичное обвинение поддерживала полиция, но она рассматривалась как частное лицо, действующее в интересах короны (4).

В бюрократических государствах значительно трансформируется само понятие «публичного». Оно воспринимается уже не как реализация общего интереса через государство, его органы, а отождествляется с делом чиновников. Происходит метаморфоза, которую хорошо подметил К. Маркс в одной из своих первых статей. Государственные чиновники подменяют государственные интересы своими личными или групповыми интересами. Считается, что члены общества, обладая частными интересами, никогда не смогут понять общий интерес. Это доступно только чиновникам государства. Более того, объявляется, что частные лица со своими частными интересами враждебны интересам общества в целом, публичным интересам. Чиновники смотрят на частных лиц с подозрением. Возникает презумпция недобросовестности частного лица, когда он вступает в публичные отношения (5). Это оправдывает вытеснение человека из сферы публичного. Но при этом публичный интерес очень часто трансформируется в частно-бюрократический.

Идеи К.Маркса возникли у него при изучении прусской бюрократии. Но еще более наглядно они реализуются в России. Развитие деспотического государства при Петре I приводит к тому, что правящая верхушка вступает в конфликт со всем обществом. Доверия нет не только к народным массам, которые систематически поднимают восстания, но и к дворянскому сословию. Все это приводит к тому, что уголовный и даже гражданский процесс приобретают высшую степень публичности.

Развитие гражданского общества в России XIX века приводит к возрастанию роли человека в общественных отношениях и ограничению всевластия государства. Это проявляется в развитии частноправовых начал в уголовном процессе.

Всему этому приходит конец вместе с установлением власти большевиков. Россия возвращается к традиционному для нее бюрократическому государству, где доминируют групповые интересы партийной бюрократии, проводимые под лозунгом построения общества, обеспечивающего всеобщее счастье и гармонию (коммунизм). Частный интерес получает название мелкобуржуазного и рассматривается как враждебный идеям социализма. Публичные начала почти полностью вытесняют частноправовые из уголовного процесса. По УПК РСФСР 1960 года (ст. 27 УПК РСФСР) дела частного обвинения возбуждались только по трем статьям УК РСФСР 1960 года. Дела частнопубличного обвинения возбуждались по двум статьям УК РСФСР 1960 года.

С. 27

Процесс в СССР, особенно 30-х годов XX века, приобретает классически инквизиционный характер. К «врагам народа» дозволяется применять пытки. Слово прокурора или работника следственного аппарата, поддерживающего обвинение, является решающим. Роль потерпевшего становится малозначительной. От его имени и часто вместо него выступает государство, его чиновники. Советский ученый Фаткуллин Ф.Н. писал: обвинение «имеет ярко выраженное общественное, публичное значение. Оно в условиях социалистического строя не служит осуществлению чьих-либо «прав на наказание» и не может использоваться в качестве субъективных притязаний одних лиц к другим» (6). «Обвинение, -- вторит ему М.Л. Якуб, -- направлено на изобличение и справедливое наказание виновного, но не на защиту каких-либо

субъективных прав лица» (7). Таким образом, в советском уголовном процессе человека лишили права на субъективные притязания, на самостоятельную защиту своих прав. Он оказался ограниченно дееспособным. Система правоохранительных органов, переставшая ориентироваться на человека, превратилась в сугубо карательный механизм.

Реформы конца XX века в России привели к ряду либеральных изменений в характере уголовного процесса. В нем стал доминировать принцип состязательности. Существенно расширились права подозреваемого, обвиняемого, подсудимого. Усилилась роль потерпевшего. Он приобрел статус обвиняющей стороны и получил право участвовать в уголовном преследовании обвиняемого (ст. 22 УПК РФ 2001 года). Потерпевшим стали признавать не только гражданина, но и юридическое лицо (ч. 1 ст. 42 УПК РФ 2001 года).

Однако, Россия не может избавиться от своих бюрократических корней, типичных для восточных государств. Конституция РФ закрепила принцип, в соответствии с которым, человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2). Государство объявило себя правовым, а значит ответственным перед личностью (ст. 1 Конституции РФ). Но в условиях господства патерналистической идеологии данные принципы не могут быть даже до конца поняты. Люди продолжают ощущать себя не гражданами страны, а подданными государства, они готовы склонять головы перед всемогущим чиновником, особенно в лице главы государства. Люди не настроены самостоятельно защищать свои права, и надеются, как и раньше, что государство полностью обеспечит их защиту. Бюрократия никогда не будет уважать таких людей, которые сами готовы унижаться. Частное лицо в России продолжает оставаться под подозрением и лишается всякого доверия.

Решающую роль в уголовном процессе, в соответствии с новым УПК РФ (2001 года) продолжает играть прокурор и государственные правоохранительные органы. Бурное неприятие встречают идеи передачи части правоохранительных функций не государственным органам, которые могли бы осуществлять частное расследование. Потерпевший и обвиняемый, конечно, могут предоставлять самостоятельно собранные доказательства, но УПК отказывается урегулировать процесс их сбора и, тем самым, затрудняет его.

Частное и частно-публичное обвинение приобрело большее значение в новом УПК РФ. Но оно продолжает оставаться исключением из правил и распространяется на случаи совершения преступлений, предусмотренных несколькими статьями УК РФ (ч. 2 и 3 ст. 20 УПК РФ 2001 года). Законодатель отказался от предлагаемых в различных проектах УПК увеличения количества составов преступлений, уголовное преследование по которым осуществляется в частном или частно-публичном порядке (8).

Как и в советский период, подавляющее большинство дел о преступлениях относится к разряду публичного обвинения при котором, потерпевший не может помимо воли государственного чиновника правоохранительных органов инициировать возбуждение уголовного дела. Он может только обжаловать решение должностного лица об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении (п. 18 ч. 2 ст. 42 УПК РФ 2001 года). Отказ со стороны прокурора поддерживать обвинение в суде ведет к его прекращению. Потерпевший, по делам публичного обвинения имеет право только участвовать в уголовном преследовании обвиняемого, но не выдвигать и не поддерживать обвинение (ст. 22 УПК РФ 2001 года). Новый УПК РФ сохраняет значительную зависимость человека от воли государственных чиновников, которые могут намеренно саботировать привлечение виновных к уголовной ответственности. Государство фактически ограничивает дееспособность частных лиц, принудительно навязывая им опекуна в виде государственного чиновника. От деятельности государственных органов, наделенных широкими властными полномочиями, -- пишет А.П. Гуськова, -- «всецело зависит судьба лица, привлекаемого к уголовной ответственности, а так же потерпевшего». «Воля отдельного участника процесса, в том числе потерпевшего, здесь не учитывается...» (9). Все это очень похоже на крепостные отношения, при которых крестьянин лишался дееспособности и мог осуществлять свои права только через помещика или с его разрешения.

Эта статистическая правосознание по-прежнему подозрительно относится к частному лицу. Обращается внимание на серьезную опасность злоупотреблений частными лицами правами обвинителя (10), как будто-то со стороны должностных лиц, эта опасность представляет меньшую угрозу.

И.Я. Фойницкий в свое время доказывал, что монополия прокуратуры Франции на поддержание обвинения и лишение права граждан непосредственно обращаться в суд является величайшим злом. «Невозможно представить дело уголовного обвинения даже по публичным преступлениям исключительно в руки прокуратуры, потому что как орган правительственный она не в состоянии выступать равным образом по всем преступлениям; со стороны ее неизбежно окажутся слабость действия и снисходительность относительно таких преступных деяний, как посягательства чиновников против свободы слова, союзов, собраний и др., когда они могут думать что энергия преследования не вполне желательна для правительства, их назначившего» (11).

Например, в современно действительности, при злоупотреблении должностным лицом своими

С. 28

полномочиями, повлекшем нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, только чиновник правоохранительных органов решает, являются ли такое нарушение существенным, а значит, влечет ли оно уголовную ответственность, в соответствии со ст. 285 УК РФ или всего лишь дисциплинарное наказание. В условиях развитой круговой поруки в России, распространения чиновничьей солидарности масса преступлений, совершаемых должностными лицами, не влечет за собой уголовной ответственности. Правоохранительные органы в таких условиях осуществляют выборочное привлечение к уголовной ответственности. Одних они «приговаривают жить по закону», другим создают возможность нарушать нормы права (обеспечивают им «крышу») (12). Уголовная ответственность становится средством борьбы с политической оппозицией.

Кроме того, надо иметь в виду, что бюрократический аппарат России умело нейтрализует правоохранительные органы страны, создает условия для того, чтобы они не могли действовать эффективно (13). Государство ведет себя как «собака на сене». Оно само не может справиться с функцией обвинения, но и передать его обществу, гражданам, общественным объединениям не желает. Работники прокуратуры доказывают, что они не в состоянии поддерживать обвинение в суде по всем делам публичного характера. Одновременно, управленческий аппарат ни за что не пойдет на заимствование из англосаксонской правовой системы права потерпевшего и его представителя осуществлять обвинение в суде помимо и вопреки воле прокурора. Гражданину и организации в нашей стране пока разрешено самостоятельно защищать свои права только в гражданско-правовом порядке (например, ст. 1069-1070 ГК РФ).

Советские исследователи справедливо отмечали, что в характере уголовного процесса заключается выражение классового интереса (14). Предоставление гражданам и организациям возможности самостоятельно расследовать

преступные посягательства на их права и законные интересы со стороны должностных лиц, может нанести существенный удар по господству бюрократии в нашей стране, подорвет сам бюрократический строй. Государство из «хозяина», каким оно является в модели патерналистических отношений, превратится в слугу общества. Конечно, управленцы сделают все, чтобы не допустить таких революционных изменений существующего строя.

Отказ от патернализма и формирование правового, ответственного перед человеком государства в России, требует предоставить каждому человеку и организации право самостоятельно защищать свои права, без опеки государства и вопреки воле государственных чиновников, в том числе посредством поддержания обвинения в суде по уголовным делам. Как отмечает А.П. Гуськова, поскольку преступное деяние посягает на права граждан, поэтому возникает уголовно-правовое отношение между потерпевшим и преступником, а не между государством и преступником, как считает теория уголовного права (15). Государство здесь выступает только представителем потерпевшего и факт представительства не должен вести к лишению прав представляемого.

У человека должна быть возможность делать все, что он может сделать сам для себя и для своей защиты. Государство не должно навязывать свои услуги тем, кто в состоянии прекрасно обойтись без них. Нет смысла тратить деньги налогоплательщиков на помощь тем, кто в ней не нуждается. Н.Н. Полянский отмечал, что представители буржуазии в Англии не испытывают необходимости в публичном обвинении и самостоятельно преследуют преступления «через посредство дорого оплачиваемых адвокатов» (16). Государство нужно только там, где человек не может самостоятельно защитить свои интересы и нуждается в его помощи.

Для реализации прав человека, которые декларируются в Конституции РФ необходимо, чтобы дела публичного обвинения приобрели характер дел **публично-частного обвинения**. Это означает, что потерпевшему необходимо предоставить право осуществлять частное расследование и частное обвинение вместе с публичным обвинителем или, если к последнему нет доверия, помимо и вопреки его воле.

Такая система не является чем-то новым для мировой практики уголовного процесса. Ст. 7 Закона Англии от 3 июля 1879 года о должности публичного обвинителя гласит, что этот закон не содержит ничего, «что стесняло бы принадлежавшее каждому лицу право возбуждать, предпринимать или поддерживать какое бы то ни было уголовное преследование» (17). Лорд главный судья Англии Кемпбелл сказал в 1855 году: «... в Англии предоставлено каждому лицу самостоятельно приводить в движение уголовный закон страны, причем он (т.е. желающий это сделать) может использовать для этой цели помощь атторнея или советника, какого ему заблагорассудится выбрать» (18). Частное лицо пользуется правом уголовного преследования в США. Франция имеет романо-германскую правовую систему с судебным процессом смешанного типа, но и там, потерпевший вправе самостоятельно начать уголовное преследование (19).

Мысль о том, что потерпевший имеет право на обвинение, на требование наказания лица, причинившего ущерб его личным интересам, выражалась наиболее либерально настроенными учеными еще в советские времена (20).

Право человека самостоятельно поддерживать обвинение в суде вытекает из его общего права на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ) и права потерпевшего на доступ к правосудию (ст. 52 Конституции РФ). Нет ни каких оснований ограничивать указанные права рамками только гражданско-правовой формы правосудия или защиты только через посредника в лице государственного обвинителя (ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ).

Право граждан поддерживать обвинение по делам, которые касаются публичных обвинений, вытекает из ст. 32 Конституции РФ (ч. 1), которая гласит, что граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Ч. 5 ст. 32 Конституции РФ прямо указывает на право граждан участвовать в отправлении правосудия. Частные и публичные начала должны переплетаться, поскольку гражданин является членом общества. Как общество берет на себя защиту

С. 29

гражданина, так и гражданин имеет естественное право защищать своими силами интересы сообщества (публичные интересы).

Право частного обвинения по должностным преступлениям позволит гражданам, объединенным в профсоюзы, иные организации отстаивать свои права перед государством. Конечно, от их имени должны действовать профессиональные адвокаты. Безусловно, к помощи таких адвокатов будут прибегать частные фирмы, особенно, страховые компании, выплатившие гражданам, потерпевшим от преступления, страховые суммы и заинтересованные в возмещении понесенных им убытков за счет найденного преступника.

Например, в Англии уголовное преследование часто возбуждается обществами, которые ставят себе целью преследование определенного рода преступлений. Существует специальное общество банкиров, имеющее для этой цели на службе хорошо оплачиваемых силситоров, общество собственников лошадей, общество торговцев съестными припасами и т.д. Для уголовного преследования посягательств на детей было учреждено общество защиты детей. Частные лица в Англии осуществляют уголовное преследование через адвокатов (силситоров и баристеров) (21).

Таким образом, частное расследование и частное обвинение вовсе не означает отказа от профессионализма. Оно означает отказ от засилья государственной бюрократии, профессионализм которой часто можно поставить под сомнение. Личный интерес потерпевшего и его представителей обеспечат гораздо большую эффективность расследования и обвинения, чем при осуществлении этой деятельности, безразличным к интересам граждан, чиновником.

Особенно необходимо частное обвинение при привлечении к ответственности по статьям с неясным, абстрактным составом преступления: ст. 136, 137, 138, 140, 141, 144, 148, 149, 285, 286 УК РФ. Правоохранительные органы обычно толкуют содержание этих статей ограничительно.

Считается, что институт общегражданского (частного) обвинения является важнейшим конституционным правом и одним из существеннейших преимуществ английской демократии (22).

Очевидно, что правом самостоятельно выдвигать и поддерживать обвинение в совершении уголовного преступления будут в наших условиях пользоваться в основном обеспеченные люди. Проповедники идеологии «равенства в нищете и несправии» считают, что если прав не имеют бедные, то пусть их не имеет ни кто.

Из сказанного следует вывод, что принятый УПК РФ нуждается в дополнении еще одной главой, закрепляющей порядок осуществления частного расследования и частного обвинения. Данная глава нужна

даже при отсутствии публично-частного обвинения для реализации права сбора доказательств и осуществления частного обвинения в соответствии со ст. 20 УПК РФ (ч. 2 и 3). В настоящее время, право потерпевшего предоставлять доказательства не подкрепляется процессуальными возможностями собирать доказательства и закреплять их дозволенными способами. Как известно, в уголовном процессе большое значение имеет допустимость доказательств (ч. 2 ст. 50 Конституции РФ), сбор которых должен производиться в строгом соответствии с законом.

Глава о частном уголовном преследовании должна, естественно, закреплять не только права, но и обязанности потерпевшего и его представителя, которые возникают при сборе и оформлении доказательств. Например, в Англии, если обвинение частного лица не подтверждается, то суд может возложить на него все судебные издержки (23). В одном из проектов УПК 90-х годов XX века предлагалось более полно регламентировать статус частного обвинителя (24).

Возрастание ценности личности, в соответствии со ст. 2 и 18 Конституции РФ, требует **расширения понятия потерпевшего**, который может самостоятельно защищать свои права в уголовном процессе. Сегодня, потерпевшим признается только человек, которому преступлением причинен физический, имущественный или моральный вред, а так же юридическое лицо, в случае причинения вреда его имуществу и деловой репутации (ч. 1 ст. 42 УПК РФ 2001 года). Таким образом, например, не признаются нашим уголовно-процессуальным правом потерпевшими лица, лишённые конституционных прав на свободные выборы (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ) при фальсификации избирательных документов, заведомо неправильном подсчете голосов на выборах (ст. 142 УК РФ). Само признание лица потерпевшим связано с волей дознавателя, следователя, прокурора (ч. 1 ст. 42 УПК РФ 2001 года). В связи с этим возник конфликт по поводу признания в качестве потерпевших родственников погибших на атомоходе «Курск» (25).

Такое ограничение прав потерпевших в новом УПК РФ, выводит большое количество граждан и организаций из уголовного процесса, лишает их инициативы и спасает от общественного преследования должностных лиц, посягающих на права и законные интересы этих граждан и организаций. Как было отмечено выше, государственные обвинители не проявляют должной активности по делам, где обвиняются их коллеги из других органов государственной власти. Искусственное сужение понятия потерпевшего, лишает граждан, в том числе организованных в форме юридического лица, использовать свое право на судебную защиту в форме уголовного правосудия (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ)

Движение к правовому государству, ответственному перед обществом, требует расширения понятия потерпевшего в уголовном процессе. Им должен признаваться любой человек или организация, чьи права и законные интересы нарушаются при совершении преступления вне зависимости от того, привело ли это нарушение прав к каким-то вредным последствиям. Признание потерпевшим должно осуществляться в регистрационном, а не разрешительном порядке. Отказ зарегистрировать лицо, как потерпевшее, должен быть обоснован.

Развитие принципа самоуправления предполагает стимулирование участия граждан в управлении государственными делами. Как отмечалось в советской литературе, первым шагом к самоуправлению может быть участие граждан в осуществлении контроля за государственным аппаратом. Это наиболее доступная форма демократического участия в управлении. В

С. 30

указанных целях необходимо было бы установить вознаграждения гражданам, которые выявляют факты преступлений должностных лиц, и берут на себя бремя уголовного преследования и обвинения. В литературе признается, что «любые следственные и судебные действия независимо от целей их проведения так или иначе, связаны для человека с моральным ущербом» (26). Этот ущерб должен как-то компенсироваться.

Поддержка указанной гражданской инициативы позволила бы уменьшить нагрузку на контрольно-надзорные органы и, может быть, сократить их аппарат. В данном случае, частный интерес увязывается с публичным. Обеспечение публичного интереса осуществляется с применением частноправовых средств. Достойный гонорар за осуществление контрольной деятельности стимулировал бы образование профессиональных частных учреждений, занятых в этой сфере. Данные меры позволят обеспечить реальное действие принципа ответственности государства перед обществом, без которого нет ни демократического, ни правового государства.

Изложенное показывает, что новый УПК РФ не решил многих проблем, связанных с обеспечением прав человека в соответствии с провозглашенными в Конституции РФ принципами. Отказ от патерналистической идеологии и рост самоуважения личности позволит в дальнейшем наращивать частноправовые начала в уголовном процессе. Юристы-теоретики должны заранее выработать возможные направления развития позитивного права для решения социальных задач.

Сноски:

1. Гуськова А.П. Соотношение частных и публичных начал в уголовном процессе // Публичное и частное право: Проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург. 1999. С. 254, 255.

2. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. 1889. с. 222-223.

3. Hayek F.A. Law, Legislation and Liberty. V. 1. Rules and order. Chicago. 1973. P. 132.

4. Полянский Н.Н. Уголовное право и уголовный суд Англии. М.: Юридическая литература. 1969. С. 236-237.

5. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 1. С. 199-201.

6. Фаткуллин Ф.Н. Обвинение и изменение его в суде. Казань. 1963. С. 11.



7. Якуб М.Л. Демократические основы советского уголовно-процессуального права. М., 1960. С. 153, 154.
8. Володина Л.М. Взаимодействие частного и публичного в уголовном процессе // Публичное и частное право: Проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург. 1999. С. 258.
9. Гуськова А.П. Соотношение частных и публичных начал в уголовном процессе // Публичное и частное право: Проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург. 1999. С. 255.
10. Володина Л.М. Взаимодействие частного и публичного в уголовном процессе // Публичное и частное право: Проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург. 1999. С. 258.
11. Фойниций И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., Издательство АЛЬФА. 1996. Т. 2. С. 26.
12. Щекочихин Ю. Орденосцы. Кто и за сколько может закрыть уголовное дело // Новая газета. 2002. № 12. С. 3.
13. Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.
14. Мокичев К.Л. Против буржуазного влияния в советском уголовном процессе // Социалистическая законность. 1949. № 2. С. 9; Чельцов М.А. О недопустимости перенесения буржуазных конструкций в советскую уголовно-процессуальную теорию // Ученые записки ВЮЗИ., 1958. Вып. 6. С. 88-89.
15. Гуськова А.П. Соотношение частных и публичных начал в уголовном процессе // Публичное и частное право: Проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург. 1999. С. 256.
16. Полянский Н.Н. Уголовное право и уголовный суд Англии. М.: Юридическая литература. 1969. С. 240.
17. Там же. С. 237.
18. Там же. С. 241.
19. Уголовный процесс. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. М.: Зерцало, 1998. с. 115-116.
20. Полянский Н.Н., Строгович М.С., Савицкий В.М., Мельников А.А. Проблемы судебного права. М.: Наука. 1983 С. 95.
21. Там же. С. 237, 244.
22. Там же. С. 244.
23. Там же. С. 244. С. 31
24. Володина Л.М. Взаимодействие частного и публичного в уголовном процессе // Публичное и частное право: Проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург. 1999. С. 259.
25. Ложь зпт вранье тчк // Новая газета. 2002. № 17. С. 2.
26. Гуськова А.П. Соотношение частных и публичных начал в уголовном процессе // Публичное и частное право: Проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург. 1999. С. 254.

