

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ**

**ВЛИЯНИЕ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
ГРУПП НА ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВУЮ
СИСТЕМУ**

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2011**

Справка об авторе

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

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

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

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

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

СОДЕРЖАНИЕ

1. БЮРОКРАТИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	5
// Актуальные проблемы юриспруденции. Вып. 2. Тюмень. 1998. С. 64-67.....	5
2. ОТРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В ПРИНЦИПАХ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА	7
Вестник Тюменского государственного университета. 1999. № 2. С. 44-50.....	7
3. СОЦИАЛИЗАЦИЯ И БЮРОКРАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА НА ПОРОГЕ 21 ВЕКА	11
// Европа на рубеже тысячелетий: исследование и преподавание европейской истории XX века. — Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 1999. С. 72-74.	11
4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ БЮРОКРАТИИ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ	13
// Цивилистика: современность, проблемы, перспективы. Красноярск 1999. С. 175-177.	13
5. ИНТЕРЕСЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП И РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА	15
// Проблемы реализации норм права: Материалы международной конференции (27-28 мая 1999 года). Челябинск. 1999.	15
6. БЮРОКРАТИЯ И МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА.....	16
//Механизмы государственного и гражданского противостояния коррупции. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции (23 декабря 1999 года). Хабаровск: РИЦ ХГФЭП. 1999. С. 110-112.	16
7. ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ И РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ.....	18
// А ктуальные проблемы юриспруденции: Межвузовский сборник научных статей. Выпуск 4. Тюмень. 1999. С. 3-9.....	18
8. ВЫРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП С ПОМОЩЬЮ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ	21
// Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510.....	21
9. Интересы обособленных управленческих групп и судебная система современной России.....	25
// Дни наук УрГИ. Гуманитарное знание и образование на рубеже тысячелетий. Материалы научной конференции (Екатеринбург, 15-17 мая 2000 г.) Екатеринбург. 2000. С. 113-114.....	25
10. БЮРОКРАТИЯ И ПОЗИТИВНОЕ ПРАВО	27
// Российский юридический журнал. Екатеринбург. 2000. № 2. С. 131-143.....	27
11. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев	33
// Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород. 2001. Т. 1. С. 254-268.....	33
12. ИНТЕРЕСЫ УПРАВЛЕНЦЕВ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ	39
// Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы (Материалы региональной научно-практической конференции) Ч. 2. Тюмень. 2001. С. 202-207.	39
13. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА В ИНТЕРЕСАХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП	41
// Проблемы юридической ответственности. Материалы научно-практической конференции. (25 мая 2000) Челябинск. 2001. С. 23-26.	41
14. ВЛИЯНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ГОСУДАРСТВА, ПОЗИТИВНОГО ПРАВА И ОБЩЕСТВА НА ПРЕСТУПНОСТЬ В СТРАНЕ	43
// Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (22-23 апреля 1999 года). Екатеринбург. 1999. С. 24-26.	43
15. БЮРОКРАТИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	45
Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений. Материалы международной конференции. Самара: Кредо, 2001. С. 80-83.....	45
16. ТРИ ВОЛНЫ БЮРОКРАТИЗАЦИИ И ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ	47
// 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.	47
17. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	49
// Научные исследования высшей школы: Сборник тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (13 февраля 2002 года). Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2002. С. 103-105.	49

18. ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ КАК ФАКТОР, СПОСОБСТВУЮЩИЙ СОВЕРШЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ	51
// Экономические правонарушения: история, состояние, проблемы борьбы. Материалы Международной научно-практической конференции (18-19 апреля 2002 года). Екатеринбург:Изд-во ЮрГюа, 2002. С. 155-159.....	
19. БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ ТИП ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	53
// Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.....	
20. Правовая политика государства в социальной сфере как средство удержания власти обособленными управленческими группами	64
// Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Серия Право. Выпуск (1)3. Государство и право: итоги XX века. Н.Новгород: Из-во ННГУ, 2001. С. 74-80.	
22. ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА — ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА ПРАВОВОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИИ	69
// Правовая реформа в Российской Федерации: общетеоретические и исторические аспекты. Межвузовский сборник статей. Издательство Алтайского университета. Барнаул, 2002. С. 151-155. ..	
23. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПАТЕРНАЛИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ТОЛЕРАНТНОСТИ ОБЩЕСТВА	73
// Вторые Кузбасские философские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции, Кемерово, 15-16 Мая 2002 года. Т.2. Кемерово: ИНТ. 2002. С. 60-62.	
24. ОТНОШЕНИЯ ОБОСОБЛЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП К ПУБЛИЧНОМУ И ЧАСТНОМУ НАЧАЛУ В ПРАВЕ	75
// Частное и публичное в праве: Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции 29-30 марта 2002. Челябинск: Издательство ЮурГУ, 2002. С. 6-11.....	
25. РАЗВИТИЕ ЧАСТНОПРАВОВЫХ НАЧАЛ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ	78
// 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.	
26. ОГРАНИЧЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В НОРМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ	83
// Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Ч. 14. Томск: Изд- во Том. ун-та, 2003. С. 200-202.	

1. БЮРОКРАТИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

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

С. 64

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

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

с. 65.

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

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

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

4. Выражение **экономических интересов бюрократии**:

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

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

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

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

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

С. 66.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

б) слабой подконтрольностью процесса подбора кадров представительным органам;

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

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

с. 67.

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

6. Бюрократические черты формы права:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Денисов С.А.

2. ОТРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В ПРИНЦИПАХ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА

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

УДК 340.11; 316.343.65

АННОТАЦИЯ

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

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

С. 45

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

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

1. Понятие принципов позитивного права.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

С. 46

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

2. Противоречивость принципов права.

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

В последние годы в отечественной литературе не принято говорить о наличии разных интересов у разных групп общества. Не могут проигнорировать это различие только представители гражданского и трудового права, которые непосредственно сталкиваются с поиском компромиссов между представителями разных групп

в процессе заключения договоров [8]. Отторжение теории классовости общества не позволяет признать, что реально действующее право является **результатом компромисса** разных социальных групп, своеобразным договором. В результате этого компромисса неизбежно рождается **противоречивая система** права, в которой соединяются в разных пропорциях различные (может быть даже противоречивые) принципы. Например, принцип свободы предпринимательства и принцип государственного контроля, ограничения предпринимательской деятельности. Особенно ярко эти противоречия проявляются в праве переходного типа.

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

3. Отношения управленческих слоев к принципам позитивного права.

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

С. 47

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

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

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

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

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

с. 48

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

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

Наибольшее применение в реализации интересов управленческих слоев находят следующие идеи:

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

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

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

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

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

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

с. 49

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

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

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

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

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

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

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

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

с. 50

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

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

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

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

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

ЛИТЕРАТУРА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Денисов С.А.

3. СОЦИАЛИЗАЦИЯ И БЮРОКРАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА НА ПОРОГЕ 21 ВЕКА

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

С. 72.

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

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

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

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

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

с. 73

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

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

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

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

При бюрократизации, политическая власть переходит правящей государственной или партийной верхушке, которая создает механизм ее удержания: не допускает проведение свободных выборов, ставит под свой контроль все общественные движения, создает аппарат контроля (слежки) за населением и подавления оппозиции (политическая полиция). Бюрократическое государство несовместимо с наличием политических свобод.

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

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

с. 74

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

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

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

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

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

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

Социализация государства означает автоматическую демократизацию государственного политического режима.

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

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

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

4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ БЮРОКРАТИИ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

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

С. 175

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

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

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

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

с. 176

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

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

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

Интересы бюрократии реализуются посредством закрепления **права регулирования рыночных отношений** с помощью налогового, таможенного, финансового, административного законодательства. Это право может использоваться с

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

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

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

с. 177

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

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

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

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

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

Денисов С.А.

5. ИНТЕРЕСЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП И РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

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

С. 39

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

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

с. 40

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

Главные элементы механизма блокирования реализации демократических прав и свобод следующие:

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

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

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

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

с. 41

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

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

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

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

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

Денисов С.А.

6. БЮРОКРАТИЯ И МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА

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

С. 110

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

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

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

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

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

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

С. 111.

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

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

Разделение властей мешает осуществлению власти бюрократии. При реализации этого принципа между группами управленцев искусственно поддерживается состояние конфликта. Одни контролируют и сдерживают власть других. Постоянное противостояние ветвей власти взаимно ослабляет их перед лицом гражданского

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

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

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

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

С. 112.

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

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

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

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

7. ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ И РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ

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

С. 3

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

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

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

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

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

С. 4

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

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

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

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

с.5

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

П. 1 ст. 93 Конституции РФ запрещает Президенту РФ совершать только государственную измену и тяжкие уголовные преступления. Право не запрещает ему пренебрегать другими законами. Фактически, с отменой положений Конституции РСФСР 1978 года Президент РФ получил право нарушать конституцию, данную им присягу, совершать не тяжкие уголовные преступления.

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

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

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

с.6

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

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

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

с.7

ву осуществлять регулирование общественных отношений через свои нормативные акты.

4. Разделение властей призвано устранить возможность захвата всей полноты власти главой государства. Оно исторически возникло, как стремление ограничить власть монархов. В

современной России опасность государственного переворота не устранена. Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ), назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (п. «л» ст. 83 Конституции РФ), формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ), назначает руководителей федеральных органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел и руководит их деятельностью (ч. 1 ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»). Таким образом, ни что не мешает ему захватить всю полноту власти в стране в свои руки. Давно появилось определение такой диктаторской власти, создающее видимость ее легитимности — прямое президентское правление.

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

с.8

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

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

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

с.9

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

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

8. ВЫРАЖЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП С ПОМОЩЬЮ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

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

с.502

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

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

с. 503

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

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

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

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

Сам процесс правотворчества может строиться таким образом, что представителям народа дается право создания **только норм общего характера**. Принятие конкретных норм остается за бюрократией. Это было общим правилом в советский период, имеет место и сейчас. Так, Президент РФ, в 1995 году вынудил Государственную Думу внести в закон «О правительстве РФ» положения, согласно которому система федеральных органов исполнительной власти устанавливается не законом, а указом Президента РФ⁹.

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

С. 504

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

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

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

Примером может служить толкование налоговыми органами ст. 11 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В ней была неопределенность в понимании того, с какого момента налог считается уплаченным: с момента списания денег кредитным учреждением с расчетного счета налогоплательщика или с момента поступления денег в бюджет. Налоговые органы толковали статью в свою пользу. В случаях, когда кредитные организации (банк посредник) не перечисляли деньги налогоплательщика в бюджет, они повторно взыскивали налог с налогоплательщиков¹⁰.

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

⁹ Проблемный комментарий. М., 1997. С. 364-365.

¹⁰ Обзор дел, рассмотренных Конституционным Судом РФ // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1. С. 137-138.

органов, должностных лиц, общественных организаций и их общесоюзных органов. Общественность сразу обратила внимание на то, что этот указ можно использовать для преследования зарождающейся политической оппозиции в СССР, рассматривая критику как вид дискредитации

с. 505

ции¹¹, для защиты от какой бы-то ни было критики определенного круга должностных лиц и государственных органов. Указ фактически запретил публично обсуждать недостатки в деятельности правительства, выдвигать предложения о смещении с поста какого-либо министра, оказавшегося некомпетентным или всего правительства, ибо это все дискредитация¹².

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

Так, неопределенность понятия «должностное лицо», позволяло толковать его ограничительно, сужать круг лиц, входящих в состав должностных лиц, а значит снимать с некоторых управленцев ограничения, налагаемые на должностных лиц, не привлекать их к ответственности за деяния со специальным субъектом. В 1992-96 годах многим взяточникам удалось уйти от уголовной ответственности, так как суды и прокуратура не считали должностных лиц негосударственных коммерческих организаций должностными лицами¹³. Российский законодатель решил не признавать директоров государственных и муниципальных предприятий государственными служащими. Это позволяет не применять к ним ограничений, связанных с государственной службой. Они могут избираться в представительные органы власти. Таким образом, мэры городов, главы администраций регионов способствуют прохождению в депутаты подчиненных им руководителей государственных и муниципальных предприятий, через них формируют послушную себе представительную власть. Принцип разделения властей удается обойти и законодательная власть оказывается в руках исполнительной ветви.

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

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

с. 506

но исполнял обязанности Генерального прокурора РФ в течении 11 месяцев¹⁴. В 1999 году Президент счел себя в праве отстранять от должности Генерального Прокурора РФ на время проверки материалов о совершении им преступления.

Неопределенность ст. 111 Конституции РФ позволила истолковать ее в пользу Президента РФ. Конституционный Суд пришел к заключению, что Президент РФ может предлагать Государственной Думе на утверждение три раза одного и того же кандидата на пост Председателя Правительства (Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 1998 года). Возможно еще более широкое истолкование этой статьи в пользу Президента РФ: Президент не обязан назначать на должность Председателя Правительства лицо, представленное Государственной Думе в качестве кандидата¹⁵. Таким образом, эту статью можно использовать для умышленного роспуска Государственной Думы, предлагая ей заведомо негодных кандидатов (одиозных, некомпетентных) на пост Председателя Правительства.

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

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

¹¹ Керимов Д.А. Культура и техника законоотворчества. М., 1991. С. 96.

¹² Боголюбовская Т. Огонек. 1989. № 19. с. 5.

¹³ Старилов Ю.Н. Службное право. М., 1996, с. 357-358.

¹⁴ Колбайя Г. Взрыв первой мины // Российская Федерация. 1995. № 4. с. 39-40.

¹⁵ Конституция РФ. Проблемный комментарий. М., 1997. С. 370.

Конституции, содержащие нормы, обещающие «светлое будущее», на Западе получили название телеологических¹⁶. Там отмеча-

с. 507

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

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

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

с. 508

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

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

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

Например, ст. 10 Закона «Об основах государственной службы РФ» требует от служащих: «обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ,

¹⁶ Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и в новых независимых государствах // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 19-20.

реализацию федеральных законов...» (п. 1); «добросовестно исполнять служебные обязанности» (п. 2); «обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан» (п. 3); «поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей» (п. 7).

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

с. 509

этики ... не совершать действий, затрудняющих работу органов государственной власти, а так же приводящих к подрыву авторитета государственной службы» (ст. 8). Эта неопределенность служит основанием для толкования статьи в том смысле, что государственный служащий не должен высказывать мысли, которые «могут повредить государственной службе или нанести ущерб государственному органу или создать впечатление, что государственные служащие не соблюдают или действуют вопреки интересам государственным или общественным». Недопустима, исходя из этой нормы, с точки зрения ряда правоведов, критика министром работы кабинета, критика руководителем департамента министра¹⁷. Фактически предлагается понимать эту норму как закрепляющую отношения круговой поруки, запрета свободы слова, защиты ведомственности. Утверждается, что служащий не только не обязан довести до сведения общества все ставшие ему известными в связи с его службой недостатки, имеющиеся в государственных органах, но наоборот: «Государственный служащий не имеет права использовать свои служебные обязанности, авторитет государственной службы и знание документов для того, чтобы критиковать деятельность государственных органов и их должностных лиц. Государственный служащий не вправе критиковать своего руководителя, государственный орган, в котором он служит, по вопросам политики, которую должен проводить государственный орган и должностное лицо»¹⁸.

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

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

с. 510

няющего обязанности Генерального прокурора РФ, не смотря на неоднократный отказ Совета Федерации утвердить на эту должность данного исполняющего обязанности. За этот срок, верный Президенту исполняющий обязанности Генерального прокурора уволил из прокуратуры всех негодный своему хозяину людей¹⁹.

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

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

¹⁷ Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996, с. 325.

¹⁸ Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996, с. 325-326.

¹⁹ Колбайя Г. Взрыв первой мины // Российская Федерация. 1995 .№ 4. С. 39-40; Штейн П. Совет Федерации не может быть и дальше беспомощным // Российская Федерация. 1995 . № 13. С. 18.

9. Интересы обособленных управленческих групп и судебная система современной России

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

С. 113.

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

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

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

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

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

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

4) Иногда Президент присваивает себе полномочия суда.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

с. 114

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Сноски:

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

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

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

10. БЮРОКРАТИЯ И ПОЗИТИВНОЕ ПРАВО

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

С. 131

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

Слово «бюрократия» многозначно. В данной работе, бюрократия рассматривается как особый социальный слой, обособленный от других групп общества, представители которого заняты управлением общественными делами и не являются индивидуальными собственниками основных средств производства.

Как любой относительно обособленный социальный слой (рабовладельцы, феодалы, буржуазия или наемные рабочие), бюрократия имеет свои устойчивые общегрупповые и частные интересы, которые могут совпадать или не совпадать с интересами других групп общества. Эти интересы находят отражение в содержании правовых норм, применяемых в системе правового регулирования, инструментах (приемах, методах, средствах, типах, уровнях) правового регулирования, фор-

с. 132

ме права и юридической технике. Бюрократия существует в разных общественных системах, но использует приблизительно одинаковые правовые инструменты выражения своих интересов. Выделение этих универсальных орудий позволяет производить качественный анализ любых известных истории правовых систем, в том числе современной российской правовой системы.

1. Отношение бюрократии к правовому регулированию.

Бюрократия рассматривает позитивное право как инструмент осуществления своих интересов.

Часто интересы бюрократии связаны с отсутствием правовой регламентации или неполной правовой урегулированности отношений между управляемыми и управляющими. Идеальным вариантом для бюрократии является положение, при котором аппарат управления не несет обязанностей перед обществом, не отягощен запретами в своей деятельности. Это создает базу для произвола лиц, обладающих реальной властью в стране. Но такое возможно только в условиях абсолютных монархий и диктатур.

Интересам бюрократии наиболее полно соответствует применение общедозволительного типа регулирования деятельности аппарата управления, так как он обеспечивает свободу усмотрения чиновников (произвол) в отношении подчиненных. В то же время, для регулирования поведения управляемых применяется разрешительный тип правового регулирования. Например, если ст. 38 Закона СССР от 6 июля 1978 года «О выборах в Верховный Совет СССР»²⁰ прямо не предусматривала право выдвигать два и более кандидата в депутаты, то это рассматривалось как запрет на такие действия.

Бюрократия широко применяет административный метод регулирования. Им охватываются имущественные, трудовые отношения, область образования, культуры, искусства, распространения информации. Везде действуют нормы публичного права. Роль частного права незначительна. Примером является советская правовая система.²¹

Удобна для бюрократии декларативность норм, регулирующих их поведение. Это может поддерживаться с помощью следующих мер: 1) Регулятивные нормы не подкрепляются установлением процессуального порядка их реализации, правоохранными нормами, содержащими санкции. 2) У общества отсутствуют средства контроля за поведением чиновников и политиков. Их правонарушения остаются не выявленными. 3) Неэффективно работают органы, призванные реализовать нормы права в жизнь. Например, слабость правоохранительных органов, суда не позволяет выя-

с. 133

вить правонарушения должностных лиц, провести расследование, собрать доказательства и привлечь их к ответственности. 4) Отсутствуют материальные и финансовые гарантии для реализации норм.

При данном варианте создается видимость ограничения произвола бюрократии посредством норм права, но фактически этот произвол не устраняется, а тонко прикрывается.

Бюрократия может использовать в своих интересах общий характер, нечеткость, слабую определенность норм права. Она толкует их в свою пользу. Неясность требований позволяет уходить от ответственности за их нарушение.²²

Противоречивость норм права, позволяет чиновнику-правоприменителю применять в зависимости от своих потребностей то одну, то другую норму.

Необходимость удержания в повиновении большие массы населения заставляет бюрократию использовать принцип жестокости юридической ответственности за правонарушения совершаемые управляемыми. Так, за критику действий царя по артикулу 20 Артикула воинского виновный лишился имущества и подвергался смертной казни путем отсечения головы.²³ За хищение государственного и колхозного имущества независимо от размеров

²⁰ Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 441.

²¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995, с. 12.

²² Иванов В. Бюрократический выбор России // Коммерсантъ-Власть, 1998, № 7, с. 17-18.

²³ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 289.

советское право предусматривало смертную казнь²⁴. Одновременно за должностные преступления связанные с посягательством на права подчиненных могут применяться очень мягкие наказания.

Бюрократическое право — это, по преимуществу, право обязанностей и запретов, насилия над людьми. Например, при Петре I даже на высшие сословия боярства и дворянства налагалась обязанность учиться, служить государю (Указ от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах»)²⁵. Еще больше ограничений имело советское позитивное право, превратившее всех людей в «винтиков» огромного государственного механизма.

Право может активно использоваться бюрократией для закрепления своих интересов: а) путем установления широких прав и свобод управляющих по отношению к другим членам общества; б) путем установления обязанностей для физических лиц и организаций действовать в пользу аппарата управления; в) путем установления запретов для управляемых посягать на права управляющих.

С. 134

Бюрократия создает право привилегий, которые распределяются в зависимости от занимаемой должности внутри бюрократической иерархии («Табель о рангах» от 24 января 1722 года)²⁶. Право раздавать привилегии среди членов общества усиливает власть бюрократии²⁷.

2. Использование позитивного права для защиты экономических интересов бюрократии.

Реализация экономических интересов бюрократии происходит путем урегулирования экономических отношений с помощью публичного права. Лозунгом здесь могут служить слова В.И. Ленина: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»²⁸.

Главными в экономических отношениях являются отношения собственности. Бюрократия получает права собственника посредством закрепления в позитивном праве государственной собственности на землю, недра, леса, предприятия. При отсутствии в обществе сил, способных контролировать бюрократию, государственная собственность превращается из собственности народа в коллективную собственность чиновников, представляющих государство. Это проявляется в том, что аппарат управления самостоятельно строит планы развития хозяйства страны, применяя различные формы принуждения и убеждения организует их исполнение, отнимает весь произведенный продукт, распределяет отнятое по собственной воле, исходя из своих представлений об общественной пользе и собственной выгоде (хозяйственное, финансовое, трудовое право). Распоряжаясь от имени народа общественными благами, государственный аппарат реализует в первую очередь собственные интересы (поддержание своего экономического, политического и идеологического господства). Рыночный обмен продуктов заменяется плановым их распределением по воле бюрократии. Этот механизм использовался на Древнем Востоке, в СССР, других странах. Право собственности на большую часть пахотной земли составляло опору экономической мощи российского самодержавия.

Сегодня, сохранение прав государственной собственности на промышленные объекты, землю является существенным источником поддержания власти, получения доходов для государственных чиновников. Законное использование этих прав тесно переплетается с незаконным. Важной чертой права является отсутст-

с. 135

вие обеспечения реальной ответственности государственных чиновников за их деятельность по управлению государственным имуществом.²⁹ Поэтому бюрократия, которая в результате приватизации может потерять контроль над предприятиями, лоббирует меры по ограничению приватизации. В ряде регионов России началась национализация собственности руководителями этих регионов путем скупки акций предприятий, доведенных налогами и неумелым руководством до грани банкротства (пример КАМАЗа в Татарии, АЗЛК и ЗИЛ в Москве).

В условиях, когда частную собственность уничтожить нельзя, бюрократия стремится ограничить ее. Мотивы этого вполне понятны. Собственность дает свободу ее владельцу, делает его независимым от государства и его чиновников. Более того, крупный собственник начинает конкурировать с бюрократией за власть над обществом, пытается поставить себе на службу сам механизм государства.

Ограничение прав собственника происходит посредством возложения на него непосильного налогового бремени, закрепления права государственных органов изымать имущество у собственника (Право в бесспорном порядке производить взимание недоимок по налогам и сумм штрафов),³⁰ ограничивать право собственника использовать имущество для получения выгод. Например, Указ о единонаследии 1714 года ограничил права дворян на распоряжении землей и стимулировал их нести государственную службу (Указ от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах»)³¹. Советское право фактически лишало рабочих средств производства. Они могли пользоваться только теми благами, которые им выделял партийно-государственный аппарат в плановом порядке в качестве заработной платы за их труд (ст. 13 Конституции СССР 1977 года)³².

²⁴ Постановление ЦИК И СНК СССР от 7 августа 1932 года «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности // СЗ СССР, 1932, № 62, ст. 360.

²⁵ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с.261-266; Ключевский В.О. Сочинение в 9 томах. Т. 4, с. 70-73.

²⁶ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 62-78.

²⁷ Латыгина Ю. Бизнес на тарифах // Эксперт, 1998, № 8, с. 7.

²⁸ Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44, с. 398.

²⁹ Калинин Н. Бедные чиновники управляют неэффективно // Эксперт, 1998, № 6, с. 7.

³⁰ Ст. 31 Закона РФ «Об основах налоговой системы РФ» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 11, ст. 527 (сейчас частично отменена Постановлением Конституционного Суда РФ).

³¹ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 295-300.

³² Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

Использовать свои способности, имущество самостоятельно, вне государственных предприятий и вне государственного контроля запрещалось (ст. 153 УК РСФСР 1961 года «Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество»,³³ ст. 154 УК РСФСР 1961 года «Спекуляция»,³⁴ ст. 162 УК РСФСР 1961 года «Занятие запрещенным промыслом»).

Принятие законов «О собственности»,³⁶ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий»³⁷

с. 136
в РСФСР»,³⁷ «О предприятиях и предпринимательской деятельности»³⁸ являются антибюрократической революцией в праве.

В современной России в руках бюрократии остается право разрешать предпринимательскую деятельность, лицензировать отдельные ее виды (Постановление Правительства РФ от 6 ноября 1992 года № 864 «О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг) на территории РФ»),³⁹ контролировать соблюдение предпринимателями санитарных, противопожарных, антимонопольных, иных правил, распределять льготные кредиты, государственные заказы. Все это, в условиях бесконтрольности и безответственности, может использоваться работниками государственных органов в своих эгоистических интересах.

Право может служить не только государственной бюрократии, но и слою менеджеров частных предприятий. Юридическая практика последних лет показывает неспособность российского законодательства об акционерных обществах защитить права частных инвесторов (особенно мелких акционеров) от злоупотреблений властью директорского корпуса.⁴⁰ Оно не мешает хозяйственной бюрократии по собственному произволу распоряжаться имуществом акционерных предприятий, особенно там, где контрольный пакет акций находится в руках трудового коллектива.

Важнейшим источником экономической власти бюрократии являются налоги. Поэтому данный социальный слой, как правило, стремился к увеличению ставок налогов и поиску различных способов их изъятия. В этом своем устремлении бюрократия часто не знает меры. Известно, что на Руси облагали налогом дым (количество труб в доме), окна из стекла. В советском государстве, в отдельные периоды, не связываясь с подсчетами доходов изымали все излишки производства (продразверстка) (Декрет ВЦИК Совета рабочих, крестьянских и казачьих депутатов от 9 мая 1918 года «О предоставлении народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими»).

Государство устанавливает такие ставки налогов, которые невозможно заплатить. Несмотря на принимаемые меры воеводскими канцеляриями и воинскими командами из года в год росли недоимки при Петре Великом.⁴² То же продолжается сегодня. В феврале 1998 года сумма долгов 800 тысяч российских предприятий превысила 555 трн рублей. Это больше всего бюджета страны на 1998 год. За 1997 год количество крупных неплательщиков выросло в 3,5 раза с 1165 (на 1 января 1997 года) до 3948 (на 1 января 1998 года) предприятий. На каждую тысячу рублей налогового долга приходится 2052 рубля штрафов.⁴³ Наступ-

с. 137

ление на налогоплательщика продолжается. Оно идет по пути ужесточения контроля за выплатой налогов. Только за последнее время принято ряд нормативных документов, позволяющих существенно увеличить поступления в бюджет. Это Постановление Правительства № 1002 от 13 августа 1997 года «О дополнительных мерах по обеспечению полноты поступления таможенных платежей в федеральный бюджет». С 1 января 1998 года прекращается действие льгот для тех, кто уплачивает НДС при ввозе технологического оборудования и транспорта общественного пользования, а так же комплектующих и запасных частей к ним (Федеральный закон «О внесении изменений в Закон РФ «О налоге на добавленную стоимость» от 28 апреля 1997 года). Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1997 года «По делу о проверке конституционности пункта 2 ст. 855 Гражданского кодекса РФ и части шестой ст. 15 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» в связи с запросом Президиума Верховного Суда РФ»⁴⁴ по сути увеличило возможности налоговых инспекций взимать недоимки с предприятий, которые не в состоянии даже выплачивать заработную плату своим рабочим.

Запредельные ставки налогов имеют двойное значение для бюрократии. Во-первых, она получает максимально возможное количество средств в свое распоряжение. Во-вторых, налогоплательщики попадают в личную зависимость от чиновников, которые получают право «казнить и миловать». Там, где не каждый может заплатить налог, всегда есть право предоставления льгот по налогообложению, отсрочек платежа, возможности взаимозачетов. Чиновник может дать эти льготы, а может не дать.⁴⁵

³³ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821.

³⁴ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821.

³⁵ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1962, № 29, ст. 449.

³⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 30, с. 416.

³⁷ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 27, с. 927.

³⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 30, с. 418.

³⁹ Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1992, № 19, ст. 1589.

⁴⁰ Доронин С. Возвращен по болезни // Эксперт, 1998, № 7, с. 42; Шарапова И. КЗот против Закона об акционерных обществах // Эксперт, 1998, № 6, с. 32-34.

⁴¹ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. М., 1957, с.52-54.

⁴² Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 202.

⁴³ Варнаевская Н., Ляпунова Г. Долги по налогам превысили бюджет // Коммерсант-daily, 1998, № 29, с. 3.

⁴⁴ Экономика и жизнь, 1998, № 1, с. 23.

⁴⁵ Ст. 17, 18 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 11, ст. 527.

Сама налоги не представляют интереса для бюрократии, если нет возможности свободного распоряжения поступающими средствами. Бюрократия стремится лишить парламент, как орган ближе стоящий к народу, контрольных функций. Ей нужно право, которое не ставит достаточно серьезных препятствий для свободы в установлении налогов и расходовании бюджетных и внебюджетных средств исполнительными органами. Это позволяет неоправданно раздувать аппарат управления, использовать аккумулированные средства в личных и групповых целях (проводить дорогие избирательные кампании государственных чиновников, финанси-

с. 138

ровать личные партии, создавать льготы для себя, родственников и друзей).

Независимость бюрократии от общества позволяет закрепить в праве порядок распределения общественных благ внутри бюрократической иерархии не по общественно полезному труду, а в зависимости от размеров власти и бесконтрольности в ее осуществлении. Этот порядок распределения обеспечивается так же установлением неэффективных мер ответственности за использование служебного положения в личных и групповых целях, полное отсутствие ее или отсутствие механизмов реализации⁴⁶ (депутатская и президентская неприкосновенность, расширение прав подозреваемых и обвиняемых, незащищенность свидетелей и потерпевших от произвола чиновников). Например, отсутствие императивной ответственности за не целевое расходование денежных средств позволяет бюрократии распоряжаться финансовыми средствами в собственных интересах. Деньги, выделенные на выплату пенсий, развитие культуры тратятся аппаратом на строительство жилья для себя⁴⁷.

Бюрократия во все времена посредством права стремилась совместить свое положение распорядителя чужих благ с выгодной принадлежностью к другому классу. Так российское чиновничество 16-19 веков обеспечивало себе право владения землей и крестьянами в зависимости от занимаемых должностей. Глава 16 Соборного уложения 1649 года в ст. 1 устанавливала нормы землевладения, выделяемого по должности окольным, стольникам, сотникам⁴⁸. Законодательство о приватизации государственных и муниципальных предприятий в России⁴⁹ обеспечило менеджерский характер приватизации.⁵⁰

Большие доходы дает совмещение должностного положения с занятием предпринимательством. Роль права сводится к тому, чтобы не создавать серьезных препятствий на этом пути. В Законе РФ «Об основах государственной службы РФ» отсутствуют эффективные меры, мешающие государственным служащим совмещать службу с коммерческой

с. 139

деятельностью. Она без труда осуществляется через родственников или подставных лиц.

3. Правовое обеспечение интересов бюрократии в политической сфере.

Интересы бюрократии в политике связываются с расширением полномочий государственного аппарата и независимостью его от общества. Самыми благоприятными условиями для нее являются закрепление в праве недемократического политического режима, абсолютной монархии или диктатуры по форме правления.

Бюрократия берет на себя принятие важнейших общественных решений путем нормотворчества и индивидуального регулирования. Например, в советском государстве представительные органы фактически лишались функции правотворчества. Все важнейшие решения принимались партийным аппаратом и лишь формально утверждались депутатами Советов. В первые годы советской власти правительство легально наделялось законодательскими функциями⁵¹.

Независимость бюрократии от общества обеспечивается нормативным закреплением ограничения возможности для населения страны формировать государственный аппарат (закрепление принципа наследственности, местничества, номенклатуры при формировании государственных органов). Пример советского государства показывает, что в писанном праве можно закрепить выборность государственного аппарата, но при этом сохранить его независимость от общества. Это обеспечивалось посредством многоступенчатых выборов (гл. 6 Конституции РСФСР 1918 года⁵²; гл. 3 Конституции СССР 1924 года),⁵³ закрепления монополии одной партии на власть (ст. 6 Конституции СССР 1977 года),⁵⁴ централизацией управления внутри партии и государства, строгостью партийной (Резолюция Десятого съезда РКП(б) "О единстве партии")⁵⁵ и государственной дисциплины. Партийный аппарат в советский период был высшим звеном государственного аппарата.⁵⁶ Партийные нормы определяли весь характер позитивного права государства. Они позволяли подменить выборность всех звеньев государства назначением их посредством номенклатурной системы.⁵⁷ Аппарат партии и государства формировался сверху вниз.

Власть бюрократии невозможна без поддержки ее с помощью контрольно-карательной системы органов, осуществляющих надзор за управляемыми и репрессии (НКВД, КГБ в советский пе-

⁴⁶ Гайдар Е.Т. Государство и эволюция, М., 1994.

⁴⁷ Сенчев Н. У одного с краю — хата, у другого особняк. — Российская газета, 1994, 4 августа.

⁴⁸ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 187.

⁴⁹ Указ Президента РФ «Об ускоренной приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 29 декабря 1992 года, утвердивший «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 год» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1992, № 3, ст. 93.

⁵⁰ Агафонов В. Акции в руках, а собственность по-прежнему в небе // Политэконом, 1996, № 3, с. 105-106.

⁵¹ Декрет Совета народных комиссаров // Отечественная история государства и права. Сборник документов. 1917- 1924. Екатеринбург. 1993, с. 9.

⁵² СУ РСФСР, 1918 г., № 51, ст. 582.

⁵³ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987, с. 268-269.

⁵⁴ Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

⁵⁵ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, и пленумов ЦК. Ч. 1. М., 1953, с. 527-529.

⁵⁶ Исаев И.А. История государства и права России. М., 1996, с. 371-372.

⁵⁷ Восленский М. Номенклатура. М., 1991.

с. 140

риод, фискалы⁵⁸ и тайная канцелярия при Петре I). В позитивном праве закрепляется структура этих органов, порядок их формирования и деятельности (административное, государственное, уголовно-процессуальное право). Они наделяются широкими полномочиями и не подконтрольны обществу. Разделение властей не производится. Суд совмещается с администрацией (или партийным аппаратом). Предпочтение отдается следственному (розыскному) процессу, который позволяет осуществлять репрессии. Иллюстрирует это законодательство Петра I и советского периода: ст. 1 «Именного указа об отмене в судебных делах очных ставок, о бытии вместо оных распросу и розыску, о свидетелях, об отводе оных, о присяге, о наказании лжесвидетелей и о пошлинных деньгах» от 21 февраля 1921 года;⁵⁹ Постановление СНК о красном терроре от 5 сентября 1918 года; Приказ Народного комиссариата внутренних дел о заложниках от 4 сентября 1918 года;⁶⁰ Постановление ЦИК СССР «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы Союзных республик» от 1 декабря 1934 года).⁶¹

Нормы бюрократического права обеспечивают контроль аппарата управления за всеми общественными движениями (церковью, профсоюзами, партиями, молодежными организациями).

Бюрократия посредством права запрещает или существенно ограничивает свободы, которые можно использовать для посягательства на ее власть. Законодательство 18-19 века запрещало свободу слова (арт. 20, 68 Артикулов воинских),⁶² собраний (Арт. 133, 134 Артикула воинского),⁶³ навязывало одну государственную религию (Артикул 1-17 Артикула воинского)⁶⁴. Конституция РСФСР 1918 года закрепляла набор политических прав и свобод. Но в ст. 23 Конституции было оговорено, что любой может быть лишен этих прав, если использует их «в ущерб интересам социалистической революции»⁶⁵. Подобные оговорки лишали граждан политических свобод и в других советских конституциях (ст. 50, 51 Конституции СССР 1977 года)⁶⁶.

с. 141

Начало антибюрократической революции в политической сфере в СССР было положено Законом СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года, Законом РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 года. Они позволили выдвигать кандидатами в депутаты неподконтрольный аппарату КПСС людей и создавать независимые от него избирательные комиссии. Окончательно разрушили систему партийно-государственного бюрократического правления указы Президента РСФСР «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР»⁶⁷ и «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР».⁶⁸

Однако черты бюрократического права в России не могут быть искоренены в одночасье. Страна оказалась не готова воспользоваться демократическими свободами. Поэтому, в государственном и муниципальном праве продолжает существовать закрепление сильного влияния главы государства, глав субъектов Федерации, глав муниципальных органов, аппарата, стоящего за их спиной и слабой их ответственности и подконтрольности перед представительными органами, населением. Парламентская республика в России не прижилась. Конституция РФ 1993 года и условия ее реализации обеспечивают сверх высокую власть президента. Подобная же модель реализована в конституциях республик и уставах краев, областей, округов в составе Российской Федерации.

Российское право не мешает распределению должностей в государственном аппарате исходя из личной преданности (среди родственников и знакомых).⁶⁹ В Законе РФ «Об основах государственной службы РФ» от 5 июля 1995 года присутствует только право, но нет закрепления обязательности конкурсного подбора кадров. Формирование Правительства РФ, администрации Президента РФ, администрации глав субъектов Федерации, глав муниципальных образований происходит вне контроля со стороны представительных органов и населения.

Законодательство в регионах отказывается от последовательной реализации принципа разделения властей. Здесь не запрещается совмещение работы в исполнительном органе с депутатским мандатом, глава администрации руководит одновременно работой представительного органа власти.

4. Правовое закрепление интересов бюрократии в духовной сфере.

Бюрократия стремится закрепить в позитивном праве господство той идеологии (религии), которая ей выгодна, а так же запретить свободу слова, печати, уничтожить гласность,

с. 142

установить «железный занавес» по отношению к более демократическим странам. Так советское право откровенно закрепляло непогрешимость идеологии правящей коммунистической партии (ст. 6 Конституции СССР 1977 года⁷⁰) и запрещало критику ее (ст. 70,⁷¹ 190-1⁷² УК РСФСР 1961 года).

⁵⁸ «О должности фискалов» от 17 марта 1714 года // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М., 1990, с. 260-261.

⁵⁹ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 397-398.

⁶⁰ Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945 гг.). М., 1996, с. 198-199.

⁶¹ СЗ СССР, 1934, № 64, ст. 459.

⁶² Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 331, 340.

⁶³ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 352.

⁶⁴ Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986, с. 328-331.

⁶⁵ СУ РСФСР, 1918 г., № 51, ст. 582.

⁶⁶ Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

⁶⁷ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 35, ст. 1149.

⁶⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 35, ст. 1164.

⁶⁹ Грачев А. Кибальчич. Но не тот. Скандал в Брянском руководстве. — Российская газета, 1995, 6 июня.

⁷⁰ Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41. Ст. 617.

⁷¹ Закон РСФСР от 25 июля 1962 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1962, № 29, ст. 449.

Наибольший эффект дает закрепление соединения государственной власти с высшей церковной властью или властью правящей партии.

Российское право отказалось от прямого закрепления определенной идеологии в качестве господствующей, от государственной монополии на средства массовой информации и предварительной цензуры (Закон РФ «О средствах массовой информации»),⁷² запретило создавать партии в государственных учреждениях. Но отечественное право оказалось не в силах отделить четвертую власть — средства массовой информации — от государственной власти. Малоимущие подписчики не в состоянии оплатить издание газет и журналов. Большинство из них вынуждены просить дотаций у государственных органов и, за счет этого, попадают в кабалу.⁷⁴ Бюрократия использует их в своих целях для манипулирования общественным сознанием.

5. Выражение интересов бюрократии сказывается не только на содержании, но и на внешней форме права.

В условиях не демократических форм правления глава бюрократической иерархии (царь, диктатор) или правящая олигархия самостоятельно издадут законы — акты высшей юридической силы.

При ограничении власти бюрократии со стороны представительных законодательных органов, основную массу нормативных предписаний первая помещает в подзаконные акты. Например, законы в советском государстве (Конституция СССР, Закон СССР «О трудовых коллективах и повышение их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» от 17 июня 1983 года) носили чаще всего декларативный характер, и были нацелены на приукрашивание существующего режима, введение общественности в заблуждение⁷⁵. Большая часть законов не имела прямого действия и нуждалась в подкреплении постановлениями правительства, инструкциями министерств и ведомств. Подзаконные акты противоречили законам и верховенствовали над ними. Для

с. 143

чиновника ведомственная инструкция или приказ начальника значит гораздо больше, чем статья конституции.⁷⁶ Значительная роль подзаконных актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, инструкций исполнительных органов, которые подправляют законы с позиции ведомственных интересов) и их верховенство над законами сохраняется в российской системе законодательства.

Большую часть отношений бюрократия урегулирует с помощью неписаного права. Например, реальная роль партии, ее вождей и аппарата в управлении обществом и государством не была четко зафиксирована в нормативных актах. Действовали обычаи, сложившиеся в первые годы советской власти и затем развиваемые.

Поскольку решающая роль в советском обществе принадлежала партократии, то функцию принципов права выполняли революционные идеи (доктрины), сформулированные в партийных документах (Программах партии, решениях партийных органов, письмах и телеграммах направляемых на места центральными органами).

Правление бюрократии характеризуется тайностью. Поэтому, значительная часть нормативных предписаний не публикуется. В сталинском государстве, даже КЗоТ являлся документом для служебного пользования.

Для современного российского права характерна множественность нормативных актов,⁷⁷ нечеткость понятий, используемых в законодательстве.⁷⁸ Это не позволяет изучить его рядовым гражданам и использовать для защиты собственных интересов. Одновременно это открывает простор для беззакония государственных органов.⁷⁹

Право, выражающее интересы бюрократии вовсе не всегда противоречит интересам других социальных групп и обществу в целом. Например, законодательство начала 18 века имело не только бюрократический, но и феодальный характер. История дает множество примеров, когда усиление роли бюрократии способствовало мобилизации всех материальных, финансовых, людских ресурсов для решения важных общественных проблем.

Современное российское право по сравнению с советским правом значительно менее бюрократично. Но, можно согласиться с тем, что в нем еще достаточно признаков бюрократического права.⁸⁰

⁷² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1966 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1966, № 38, ст. 1038; Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821;

⁷³ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 7, ст. 300.

⁷⁴ Семенова И., Барахова А. Президент Чувашии победил оппозиционную прессу // Коммерсант-daily, 1998, № 13. С. 4.

⁷⁵ Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 8.

⁷⁶ Энтин Л.М. Разделение властей. М., 1995. С. 9.

⁷⁷ Налоговое законодательство представлено у нас в виде более тысячи документов. — Вменяемость налогов // Эксперт, 1998, № 7. С. 15.

⁷⁸ Жевакин С.Н. Общие проблемы налоговой системы РФ. — Государство и право, 1995, № 1, с. 74.

⁷⁹ Правовое обеспечение экономических реформ в РФ: анализ состояния нормативно-правовой базы предпринимательства, перспективы ее развития (Доклад Торгово-промышленной палаты РФ) // Общество и экономика, 1995, № 6-8. С. 68.

⁸⁰ Кагарлицкий Б. Куда мы движемся? // Свободная мысль, 1995, № 11. С. 114.

11. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев

// Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород, 2001. Т. 1. С. 254-268.

С. 254

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

Отечественные ученые, в соответствии с традициями советской школы, **идеализируют** явления правовой действительности и не уделяют должного внимания тем сторонам предмета исследования, которые, по их мнению, носят негативный оттенок. Так, законодательная техника определяется как совокупность приемов и правил, которые должны обязательно служить для осуществления общественных идеалов: доступности, простоты нормативного материала⁸¹, эффективности реализации закрепленного в нормах содержания⁸². Приемы, рассчитанные на достижение противоположных целей, исполь-

с. 255

зуемые в интересах каких-то групп общества, в правовой литературе не рассматриваются, хотя, наличие их не отрицается⁸³.

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

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

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

В период, когда **религия** играла значительную роль, авторитет нормативному акту придавался ссылками на то, что он отражает волю бога. Мы находим их в Законах Хаммурапи,⁸⁴ Законах Ману,⁸⁵ которые закрепляли кастовый строй и обеспечивали покорность элитам большой массы населения.

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

С. 256

Конституция Франции 4 ноября 1848 года имеет вступление, которое начинается словами: «В присутствии Бога и именем Французского народа Национальное собрание объявляет...»⁸⁶. Преамбула Конституции СССР 1977 года гласила: «Советский народ, руководствуясь идеями научного коммунизма и соблюдая верность своим революционным традициям, опираясь на великие социально-экономические и политические завоевания социализма, стремясь к дальнейшему развитию социалистической демократии,... закрепляет основы общественного строя и политики СССР, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в настоящей Конституции»⁸⁷. Конституция РФ 1993 года, за которую проголосовало только треть населения страны, закрепившая сверх сильную власть Президента РФ, а значит и управленцев, на которых он вынужден опираться, начинается словами «Мы, многонациональный народ Российской Федерации ... стремясь обеспечить благополучие и процветание России ... принимаем Конституцию РФ».

⁸¹ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Изд. группа НОРМА — ИНФРА. 1999. С. 322.

⁸² Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998, с. 18.

⁸³ Тихомиров Ю.А. Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. С. 39.

⁸⁴ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 6-9.

⁸⁵ Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1 М.: Юристъ, 1996. С. 25.

⁸⁶ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 121.

⁸⁷ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 317-318.

Правящие группы пытаются использовать нормативные документы для приукрашивания порядков, которые они поддерживают и закрепляют в нормах позитивного права. С этой целью в конституции включается целая группа норм, провозглашающих наличие каких-то замечательных фактов, которые на самом деле могут не существовать. «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей», — гласила ст. 1 Конституции СССР 1977 года. «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», — записано в Конституции РФ 1993 года. В правовой практике эти нормы, как правило, не применяются.

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

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

с. 257
деленностью (двойственностью) применяемых слов и фраз; использованием большого количества специальных терминов, не применяемых в обиходном языке; чрезмерным использованием бланкетного и ссылочного изложения норм права; наличием большого количества актов, регулирующих один вопрос, принятых в разное время, дополняющих и изменяющих нормы права.

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

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

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

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

с. 258

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

Путем наполнения нормативного акта неопределенными нормами может создаваться **видимость демократичности** позитивного права. Например, нормы Конституции РФ 1993 года закрепляют право Государственной Думы давать согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решать вопрос о доверии Правительству РФ (п. «а» и «б» ст. 103; ст. 111; ч. 3 и 4 ст. 117). В учебной литературе это толкуется обычно как важное средство нижней палаты парламента воздействовать на исполнительную власть, способ реализации принципа «сдержек и противовесов» в разделении властей⁸⁸. Фактически, эти нормы закрепляют не силу, а слабость нижней палаты парламента, которая вынуждена при утверждении кандидатуры Председателя Правительства РФ и решении вопроса о доверии Правительству, под угрозой роспуска ее, соглашаться с кандидатурой, навязанной ей Президентом или поддерживать кабинет, который депутатов совершенно не устраивает. Каждый такой акт подрывает авторитет Государственной Думы, унижает достоинство депутатов, показывает слабость этого органа власти и зависимость его от Президента РФ.

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

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

с. 259

нах достаточно часто встречается формула: «Ответственность за нарушение норм закона наступает в соответствии с действующим законодательством». Компактно изложены в российском законодательстве только нормы уголовного права и часть норм административного права. Единого Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных служащих, в котором были бы даны **конкретные составы типичных дисциплинарных нарушений**, посягающих на основные права и свободы граждан в России, нет. Это создает трудности для поиска

⁸⁸ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: ИНФРА- М. 1996. С. 377.

охранительных норм, дополняющих регулятивные. Граждане и сами государственные служащие остаются в неведении: какая дисциплинарная ответственность грозит нарушителю при должности за те или иные нарушения законов. Конкретизация составов дисциплинарных нарушений особенно необходима для лиц, которые должны быть независимы от внешнего влияния в ходе своей деятельности: следователи милиции, налоговой полиции, прокуратуры, лица, осуществляющие правоприменение в иных областях.

Отсутствие в законодательстве сведений о конкретных составах дисциплинарных нарушений обеспечивает возможности широкого усмотрения для начальников разных рангов. Дисциплинарная ответственность приобретает диспозитивный характер. За ряд нарушений, имеющих значительный вред для общества, но не являющихся уголовными преступлениями, не только не следует ни какое наказание, но, если они реализуют узкогрупповые или ведомственные интересы, то следует поощрение со стороны заинтересованных руководителей. Так, во многих государственных органах руководители требуют от подчиненных, в нарушение норм Конституции РФ (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), не предоставлять гражданам информацию, которая необходима им для участия в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

Программа антикоррупционной политики России, принятая Национальным антикоррупционным комитетом, предлагает уменьшить использование в законах отсылочных норм, ввести более четкие основания для дисциплинарных наказаний⁸⁹.

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

с. 260

гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Суд РФ вывел идею о скрытых правах Президента РФ. К ним относятся прямо не предусмотренные Конституцией РФ законодательные права Президента РФ (право издавать «указные законы»),⁹⁰ надзорные и судебные права Президента РФ, которое заключается в отказе подписывать законы, принятые Федеральным Собранием, если, по его мнению, при их принятии были допущены нарушения закона⁹¹. Такие законы он возвращает без рассмотрения в палаты парламента. Свое скрытое «вето» он использует в зависимости от того, устраивает его содержание закона или нет.

Дезавуировать, закреплённую в законе обязанность можно путем упущения указания **на сроки** ее исполнения или с помощью указания неопределённых сроков («в разумные сроки»). Например, ч. 3 ст. 117 Конституции РФ обязывает Президента РФ в случае трехкратного выражения недоверия Правительству РФ со стороны Государственной Думы принять решение об отставке Правительства РФ или роспуске Государственной Думы. Но сроков принятия такого решения не указано. Таким образом, Президент может размышлять о том, какие действия произвести сколько угодно долго⁹². Отсутствие точно обозначенных сроков предоставления Правительством РФ заключения по ряду законопроектов в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ позволяет затягивать процесс законотворчества в случае, если принятие какого-то закона невыгодно президентско-правительственной стороне.

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

с. 261

циально-экономического и политического положения в стране. С изменением состава и настроений депутатского корпуса возникает потребность в дополнениях и изменениях сравнительно недавно принятых законов. На это обращают внимание отечественные и зарубежные правоведы⁹³.

Обвинения в громоздкости, нестабильности обычно звучат в отношении отечественного административного права⁹⁴.

Необходимо иметь в виду, что уменьшение уровня определенности норм частного права, переход в этой области к общедозволительному типу регулирования в последние годы в России,⁹⁵ является демократической тенденцией, поскольку расширяет свободу усмотрения граждан и частных организаций, а не должностных лиц государства.

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

Закрепляемые в конституциях свободы неизбежно имеют ограничения, связанные с необходимостью обеспечения свободы других лиц и обеспечения общественной безопасности. К. Маркс писал по этому поводу: «Каждый параграф конституции содержит в самом себе свою собственную противоположность, свою собственную

⁸⁹ Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П и от 31 июля 1995 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5. С. 13-14.

⁹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995 № 2-3. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 года № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

⁹² Конституция РФ. Проблемный комментарий. Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 372.

⁹³ Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 69.

⁹⁴ Современное состояние законодательства и его систематизация // Государство и право. 1999. № 3. С. 36.

⁹⁵ Проблемы юридической техники: Сборник статей. Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород. 2000. С. 69.

верхнюю и нижнюю палату: свободу — в общей фразе, упразднение свободы — в оговорке»⁹⁶. Если общество не в состоянии осуществлять контроль над государственным аппаратом, то эти неизбежные коллизии между нормами начинают использоваться в интересах подавления свобод.

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

с. 262

кого строительства (см. например, ст. 23 Конституции РСФСР 1918 года). Провозглашенное в Конституции РФ 1993 года право на предпринимательство (ч. 1 ст. 8; ч. 2 ст. 34) и закрепление обязанности государства защищать частную собственность (ч. 1 ст. 35) не мешает разбухшему российскому государству устанавливать конфискационные налоги и сборы, что делает занятие производственной деятельностью нелегким трудом. Провозглашенная свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29) легко ограничивается введением лицензий на теле- и радиовещание⁹⁷, распределением вещательных каналов между «своими» компаниями.

Противоречивость законодательства позволяет **вводить в заблуждение массу народа, создавать видимость демократии и самоуправления** в стране. Начиная с законов английской буржуазной революции, стало правилом заявлять в конституционных актах, что власть в стране принадлежит народу. В то же время, нормы этих актов могут закреплять форму государства, фактически отстраняющую большинство от политической жизни страны. Так Постановление Палаты общин об объявлении себя верховной властью английского государства от 4 января 1649 года утверждало, «что народ, ходящий под Богом, является источником всякой законной власти»⁹⁸. При этом большая часть народа отстранялась от участия в выборах путем закрепления цензовой избирательной системы. Конституция РФ 1993 года также провозглашает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3). Это сочетается с закреплением в других главах Конституции РФ супер-президентской республики, близкой по своему характеру к выборной монархии, ограничению прав парламента (гл. 4-6). «Суверенный» народ лишен права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134 Конституции РФ) и свободно изменять ее содержание на референдуме (135-136 Конституции РФ). Это является привилегией представителей народа. Закон «О референдуме в РФ» лишает «суверена» права выносить на голосование ряд вопросов государственной жизни.

С. 263

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

Так, Конституция РФ 1993 года закрепляет единство экономического пространства страны (ч. 1 ст. 8), а в актах региональных властей устанавливаются запретительные барьеры для движения товаров и капиталов⁹⁹. Конституционно закрепляются гарантии поддержки конкуренции, а Правительство РФ и властные элиты на местах своими актами обеспечивают привилегии для приближенным к ним предпринимателям¹⁰⁰. Ч. 1 ст. 27 Конституции РФ закрепляет право каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. В то же время власти Москвы и Краснодарского края устанавливают нормативные ограничения для пребывания на постоянное жительство в эти регионы граждан страны.

Президент РФ в 90-е годы постоянно предпринимал меры по ограничению деятельности Федерального Собрания рамками принятия законов самого общего характера, считая издание нормативных актов с конкретным содержанием своей прерогативой и компетенцией Правительства. Он вынудил Федеральное Собрание принять поправку к Закону РФ «О Правительстве РФ» в которой Федеральное Собрание отказывалось от установления системы федеральных органов исполнительной власти в федеральных законах и передавало эту функцию Президенту РФ (Исключение ст. 5 Закона РФ «О правительстве РФ»)¹⁰¹. Президент РФ отклонил 27 июня 1997 года представленный для подписания и обнародования Федеральный закон «О народных художественных промыслах» по ряду оснований в числе которых было мнение Президента РФ о том, что вопросы,

с. 264

которых касается закон «не требуют принятия закона и могут быть решены Правительством РФ в полном объеме»¹⁰².

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

⁹⁶ Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта. // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2, т. 8 с. 132.

⁹⁷ Ст. 15 Федерального закона «О связи» от 16 февраля 1995 год // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 600.

⁹⁸ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 121.

⁹⁹ Бахман Б. Битва за макароны // Коммерсантъ-Власть. 1999. № 38. С. 24.

¹⁰⁰ Андрианов В. Государственное регулирование и механизмы саморегуляции в рыночной экономике // Вопросы экономики. 1996. № 9. С. 30.

¹⁰¹ Конституция РФ. Проблемный комментарий. Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 364-365.

¹⁰² Пример имитации законотворчества // Российская газета. 1997 год, 3 июля. С. 3.

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

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

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

Судьи вообще не подлежат дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в РФ»¹⁰³). Презумируется, что они не могут совершать дисциплинарных проступков. Проступки, которые не влекут уголовного наказания или лишения должности, остаются безнаказанными.

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

с. 265

только от одобрения или неодобрения совершаемых поступков вышестоящим начальством.

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

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

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

Все это обеспечивает декларативность норм права.

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

Отсутствие четкой процессуальной регламентации ряда полномочий, закрепленных в Законе «О милиции» (задержания, вхождения в помещение, на земельные участки граждан, предприятий, учреждений, организаций, использование транспорта и средств связи физических и юридических лиц), отмечается в правовой литературе, позволяет ряду сотрудников злоупотреблять правами. Другие наоборот, воздерживаются от реализации прав, опасаясь превышения полномочий¹⁰⁴.

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

с. 266

ности, отношения круговой поруки, принятие мер, нарушающих права и свободы граждан¹⁰⁵.

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

Определенную содержательную нагрузку могут нести акценты, расставленные в нормативных актах. Так, общие положения закона «Об основах государственной службы в РФ» (п. 9 ст. 5) провозглашают принцип гласности в работе государственных служащих. Но в конкретизирующих нормах этого акта он не расшифровывается. Зато есть императивное требование, обязывающее государственных служащих поддерживать режим секретности (п. 8 ст. 10)¹⁰⁶. Таким образом, внимание субъекта исполняющего закон акцентировано на запрете распространения информации о деятельности органа государства, а гласность превращена в безобидную фразу, лишенную обязательности и нормативности.

¹⁰³ ВВС РФ. 1992. № 30. Ст.1792; 1993. № 17. Ст. 606; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2399.

¹⁰⁴ Современное состояние российского законодательства и его систематизация // Государство и право. 1999. № 3. С. 35-36.

¹⁰⁵ Устные приказы ни кто не должен выполнять! // Коммерсантъ- Власть. 1999. № 38. С. 22.

¹⁰⁶ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

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

с. 267

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

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

Так, ч. 7 ст. 9 Конституции США в ясной форме требует: «... представляемые регулярно сообщения и отчеты о преступлениях и расходовании государственных средств должны в определенные сроки публиковаться». Используя правила логики, из статей Конституции РФ 1993 года так же можно вывести обязанность государства информировать граждан о том, как расходуются бюджетные средства (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ 1993 года дает гражданам право на получение информации, а ч. 1 ст. 32 Конституции РФ 1993 года устанавливает право на участие в управлении государственными делами). Но необходимость толкования норм права создает дополнительные трудности при их использовании и не каждый правоприменитель согласится с выводами предложенного логического умозаключения.

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

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

с. 268

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

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

12. ИНТЕРЕСЫ УПРАВЛЕНЦЕВ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ

// Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы (Материалы региональной научно-практической конференции) Ч. 2. Тюмень. 2001. С. 202-207.

С. 202

Управленческие группы как и любые другие, имеют свои обособленные интересы. Если они закрепляются в нормах позитивного права, то аппарат управления заботится об охране этих норм и эффективном применении мер юридической ответственности по отношению к правонарушителям. Демократизация права в России привела к ограничению прав и свобод управленцев, наложению на них дополнительных обязанностей. В этих условиях управленцы заинтересованы в нейтрализации институтов юридической ответственности, направленных против них.

С. 203

Это осуществляется следующими путями:

1) **Устранение оснований** для привлечения управленцев к юридической ответственности. Это происходит при отказе признать общественно вредные деяния правонарушениями. Так в начале 90-х годов (до вступления в силу нового УК РФ) было декриминализовано злоупотребление властью, получение взятки лицами, осуществляющими управление негосударственными предприятиями. Не является преступлением злоупотребление властью должностным лицом в случаях, если не доказано, что оно совершалось из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 285 УК РФ). Не является правонарушением установление главой администраций территориального образования сверх высокого денежного содержания себе и своим подчиненным.

2) Возможно **занижение общественного вреда** деяний, совершенных управленцами. Действия опасные для общества могут рассматриваться всего лишь как дисциплинарные проступки, ответственность за которые, по своему усмотрению, устанавливает руководитель организации. Нарушения законодательства о приватизации, выявляемые прокуратурой (приватизация объектов соцкультбыта, исключенных из этого процесса законодательством; выкуп госимущества по остаточной балансовой стоимости без проведения аукциона; занижение стоимости продаваемых объектов), рассматриваются не как уголовно наказуемые хищения, а как гражданские деликты, за которыми следуют только правосстановительные санкции (1). Опасность таких деяний ни чуть не ниже тех, что предусмотрены в ст. 158 УК РФ, так как государство теряет имущество колоссальной стоимости (особо крупные размеры).

3) **Освобождение от юридической ответственности** за правонарушения. Оно осуществляется путем закрепления неприкосновенности Президента РФ (ст. 91 Конституции РФ), депутатов различных уровней, введения императивного мандата для лиц, избранных на должность населением, отказом от института отзыва депутата. Конституция РФ 1993 года не предусматривает привлечения к ответственности Президента РФ за нарушение норм Конституции РФ и даже за совершение уголовных преступлений, не относящихся к категории тяжких (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ). На протяжении десяти лет реформ лица, осуществляющие нормотворчество, не несли никакой ответственности за принятие нормативных актов, нарушающих зако-

с. 204

ны. В лучшем случае неконституционные и незаконные акты отменялись. Не несут юридической ответственности личного характера должностные лица, использующие средства бюджетов не по назначению.

4) **Ослабление системы органов**, осуществляющих контроль за аппаратом управления и привлечение управленцев к ответственности. Старая система в ходе реформ была разрушена, или значительно ослаблена, а новой эффективной системы не создано (2). Исчезли самые действенные в советский период институты партийного воздействия, были распущены органы народного контроля. Суд перестал осуществлять обвинительные функции. Без его поддержки органы прокуратуры, милиции, государственной безопасности не смогли эффективно бороться с преступностью. Прокуратура не имеет возможности осуществлять свои функции в отношении значительной группы управленцев, находящихся под опекой Президента РФ и глав субъектов Федерации, так как кандидатура Генерального Прокурора РФ предлагается Президентом РФ и утверждается главами субъектов Федерации в Совете Федерации (п. 2 ст. 129 Конституции РФ). Прокуроры субъектов Федерации назначаются по согласованию с главами администраций субъектов Федерации и их представительными органами (п. 3 ст. 129 Конституции РФ). Органы прокуратуры, суда, милиции недостаточно финансируются из федерального бюджета (3) и попадают в хозяйственную зависимость от руководителей регионов. Слабым является контроль представительных органов власти за исполнительной ветвью власти. Идея наделения парламента правом создавать следственные комиссии для расследования дел, связанных с деятельностью высших должностных лиц, пока не реализована.

Слабость и небеспристрастность органов, призванных обеспечивать законность в процессе избирательных кампаний, позволяет управленческим группам повсеместно использовать свои административные ресурсы, нарушать принцип равенства.

Государство снимает с себя ответственность защиты ряда прав граждан. В годы реформ произошло свертывание общенадзорной функции органов прокуратуры (4). Часть деяний выведена из сферы публичного права и регулируется нормами **частного права**. При посягательстве управленцев на права и свободы граждан, последние сами должны проявлять инициативу. Пассивность граждан, их право-

с. 205

вая неграмотность, зависимость от правонарушителей, недоступность юридической помощи, а значит и правосудия, обеспечивают безответственность управленцев. В 90-е годы месяцами задерживалась выплата заработной платы, социальных пособий, пенсий, нарушались права мелких акционеров, снижался уровень жизни населения, но виновные в этом, как правило, не несли юридической ответственности.

5) **Затруднение процессуального порядка привлечения** к юридической ответственности. Представители управленческих групп, привлекаемые к уголовной ответственности, в полной мере сумели воспользоваться **гуманизацией** позитивного права, расширением прав подозреваемых и обвиняемых на защиту от уголовного преследования. Используя деньги и власть, они нанимают лучших адвокатов, которые эффективно применяют законные и незаконные методы для противодействия дознанию и следствию в раскрытии преступлений. Реформы в России шли по пути расширения функций суда и ограничения административных способов защиты прав граждан. Но судебные органы действуют не оперативно, процессуальный порядок защиты прав достаточно сложен. Не все граждане, чьи права ущемляются, решаются обратиться за судебной поддержкой. В литературе отмечается, что закрепленный в Конституции РФ 1993 года (ст. 93) порядок отрешения Президента РФ от должности настолько сложен, что реализовать его фактически невозможно.

б) Нейтрализовать институт юридической ответственности удается за счет слабости системы **исполнения актов** о привлечении к ответственности. Значительная доля судебных решений о привлечении к гражданско-правовой ответственности не исполняется.

Как и ранее, юридическая ответственность используется для погашения недовольства населения проводимой правящими группами политики. Конституция РФ 1993 года закрепила конструкцию высших государственных органов, позволяющую Президенту РФ формировать послушное ему правительство, фактически руководить его деятельностью (ст. 83 Конституции РФ), взваливать на него всю вину за результаты своей политики и, когда недовольство населения достигает определенного высокого уровня, отправлять это правительство в отставку (ч. 2 ст. 117 Конституции РФ). При этом сам Президент только наращивает свой авторитет защитника интересов населения.

По некоторым направлениям управленческим группам удается использовать юридическую ответственность для **наступления на права конкурирующих групп** общества. Конфискационное налоговое законодательство стимулирует массовое уклонение предпринимателей от уплаты налога. Лицам, близким к властным структурам, это прощается. Те же, кто пытается выйти из под опеки государственных структур, подвергаются проверкам, привлекаются, как правило, к административной ответственности, разоряются. Такое положение создает питательную почву для получения незаконных доходов управленцами.

Избирательное привлечение к уголовной ответственности, как и ранее, используется в борьбе за власть между конкурирующими правящими группами (5).

Поддержанию режима личной власти начальников над подчиненными служит дисциплинарная ответственность, применяемая по произволу руководителей. В результате аппараты управления действуют не на основе законов, а во исполнении воли начальства.

В целом, институт юридической ответственности в России пока не обеспечивает надежной защиты права частной собственности (особенно прав мелких и средних собственников), права на интеллектуальную собственность. Это мешает развитию экономики страны, расширению и укреплению среднего класса. Слабо защищены личные конституционные права граждан. Управленцы, не несущие должной юридической ответственности перед гражданским обществом, как и прежде, составляют доминирующую группу общества. Возможность пренебрегать законностью позволила им провести так называемую менеджерскую приватизацию государственного имущества, сформировать бюрократически-предпринимательские кланы, быстро наращивать капитал за счет перераспределения в пользу этих кланов бюджетных и внебюджетных средств.

Литература

1. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 6.
2. Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5. С. 57.
3. Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.
4. Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 26. С. 207
5. Беррес Л. Подписка о невыезде // Коммерсантъ. Деньги. 1999. № 14, с. 9-11; Шлейнов Р. Кто сверху — тот и конституция // Новая газета. 2000. № 55. С. 3.

13. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА В ИНТЕРЕСАХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП

// Проблемы юридической ответственности. Материалы научно-практической конференции. (25 мая 2000) Челябинск. 2001. С. 23-26.

С. 23

Лица, входящие в состав различных управленческих групп, совершают правонарушения так же, как и другие граждане. Ежегодно органы прокуратуры опротестовывают тысячи незаконных решений должностных лиц, государственных и муниципальных органов. Это обуславливает заинтересованность управленцев в нейтрализации правоохранительной

с. 24

деятельности различных органов. Выделяются следующие пути такой нейтрализации.

1. Ликвидация или отказ от создания органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции и привлечение к юридической ответственности.

В советский период достаточно строгий контроль за деятельностью должностных лиц среднего и низшего звена осуществляли органы партийного и народного контроля. Департизация государственных органов, произведенная на основе указа Президента РСФСР в 1991 году, уничтожила этот контроль, не создав ничего адекватного ему.

Сложные хозяйственные подразделения, такие как акционерные общества, имеют в качестве обязательного звена независимые от органов управления контрольно-ревизионные органы. При организации публичной власти все контрольно-надзорные органы создаются при какой-либо ветви власти и фактически лишены самостоятельности, а поэтому не могут эффективно осуществлять свои функции в отношении управленческих элит.

2. Ограничение полномочий органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции и привлечение к ответственности.

В России, в последнее десятилетие, это проявляется в следующем:

1) Ограничение полномочий Федерального Собрания по контролю за деятельностью Президента, его администрации, Правительства. Значительно ограничен список оснований для привлечения Президента РФ к юридической ответственности и усложнен порядок отрешения его от должности. Если по Конституции РСФСР 1978 года Президент мог быть отрешен от должности за нарушение Конституции, законов, присяги, то по Конституции РФ 1993 года он подлежит отрешению от должности только за совершение тяжких уголовных преступлений. По новой Конституции Правительство РФ не несет ответственности перед парламентом.

2) Большое количество должностных лиц, по некоторым подсчетам около четырех миллионов, обладает определенной степенью неприкосновенности, основанной на законе (президенты, главы администраций регионов, депутаты легислатур, судьи, прокуроры и т.д.).

3) В 90-е годы было предпринято ряд шагов по ограничению полномочий прокуратуры по осуществлению общего надзора. Это позволило управленцам произвести существенное наступление на права рядовых граждан, которые оказались не готовы защищать свои права в судебном порядке.

4) Значительно ограничены в своих правах в России уполномоченные по правам человека.

5) Отмечается ограниченность прав Счетной палаты РФ. Она не имеет права обращения с иском в суд при выявлении нарушений закона, не может инициировать уголовное преследование правонарушителей. Эти функции монополизированы прокуратурой, которая попала в зависимость к президентско-правительственной группе. Поэтому эффективных мер в связи

с. 25

с выявленными фактами нарушения закона при использовании бюджетных средств не принимается.

3. Ослабление правоохранительных органов иными путями.

1) В последние годы правоохранительные органы не могли полностью выполнять свои функции в силу ограниченности их штатной численности. К тому же, на протяжении последнего десятилетия, в них часто имела место недоукомплектованность штатов и высокая текучесть кадров. С возникновением частного сектора значительная часть квалифицированных работников ушла из правоохранительных органов. Пришедшие им на смену молодые

сотрудники не обладали достаточно глубокими и разносторонними знаниями, навыками в работе. Отток кадров имел в значительной степени искусственный характер. Обвинения правоохранительных органов и их сотрудников в том, что они служили орудиями репрессий, звеном в тоталитарной системы резко понизило престижность профессий, связанных с охраной правопорядка. Тяжелый и опасный труд не компенсировался соответствующими социальными и правовыми средствами защиты. В результате невысокой квалификации работников деятельность правоохранительных органов была, в основном, направлена на работу с очевидными и достаточно простыми видами правонарушений. Сложные виды правонарушений, совершаемые должностными лицами, обладающими специальными знаниями, опытом, высокими интеллектуальными способностями, применяющими широкий набор средств для сокрытия правонарушений, оставались, в основном, латентными.

Подбор кадров на основе личного усмотрения руководителей подразделений способствовал тому, что принимались на службу и продвигались по карьерной лестнице люди склонные к конформистскому поведению, примиренчески настроенные к нарушению законов, готовые выполнять любые распоряжения руководства, в том числе и незаконные. Люди принципиальные, неподкупные, с развитым чувством справедливости не поддерживались. В результате правоохранительные органы вели себя пассивно, вступали в отношения «круговой поруки» с лицами, которых должны были контролировать.

2) Недостаток материальных, технических и финансовых средств для осуществления предусмотренной законом деятельности.

3) Мешал работе правоохранительных органов процесс их реформирования. Старые органы уничтожались, новые долгое время находились в процессе становления.

Слабость правоохранительных органов обеспечивала положение, при котором масса правонарушений должностных лиц оказалась не раскрытой. Волокита в судах препятствовала реализации права граждан на защиту от государства, его должностных лиц.

4. Зависимость проверяющих от проверяемых.

1) Она возникает в связи с порядком формирования органов, наделенных контрольно-надзорными функциями.

С. 26

Активное участие президентско-правительственной группы в выборах членов Федерального Собрания приводит к тому, что в его состав вводится много ее сторонников. В этом случае законодательные органы не могут эффективно выполнять свои контрольные функции по отношению к Президенту и исполнительной ветви власти, не смогут вынести объективного решения при постановке вопроса об отрешении Президента РФ от должности (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ). Главы субъектов Федерации и руководители их законодательных органов назначают и освобождают от должности Генерального прокурора РФ. Главы администраций и депутаты законодательных собраний субъектов Федерации, согласно ч. 3 ст. 129 Конституции РФ дают согласие на назначение прокурора субъекта Федерации, который будет осуществлять надзор за законностью их деятельности (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ»). Не удивительно, что прокуратура не проявляет должной активности в борьбе с правонарушениями в высших звеньях руководства регионов.

2) Федеральные власти в прошедшее десятилетие не обеспечивали свои правоохранительные органы в регионах достаточными материальными и финансовыми средствами. Руководители субъектов Федерации и муниципальных органов выделяли средства на ремонт помещений, покупку квартир для судей и сотрудников контрольно-надзорных органов, а в обмен получали полную свободу в совершении правонарушений.

14. ВЛИЯНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ГОСУДАРСТВА, ПОЗИТИВНОГО ПРАВА И ОБЩЕСТВА НА ПРЕСТУПНОСТЬ В СТРАНЕ

// Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (22-23 апреля 1999 года). Екатеринбург. 1999. С. 24-26.

С. 24

В идеальном бюрократическом типе общества доминирующими социальными группами являются управленцы. Государство и позитивное право в этом обществе, в первую очередь, выражают интересы этих групп.

Не смотря на значительные демократические преобразования, современная Россия продолжает сохранять некоторые черты бюрократического общества. Группы управленцев обладают достаточной экономической, политической и идеологической властью. Это сказывается на понимании явления преступности, ее содержании, отношении к ней со стороны государственных органов.

1. Управленцы непосредственно участвуют в процессе **правотворчества** и оказывают влияние на то, **что закрепляется в уголовном законодательстве как преступление**, а что относится к иному виду правонарушения или считается правомерным. С помощью средств массовой информации представления о дозволенном и запрещенном навязываются обществу. Не редко в истории страны действия правителей то объявлялись гениальными, то преступными, то вновь единственно возможными.

В соответствии с бюрократическими традициями в России не являются преступными общественно вредные деяния, которые в демократических странах считаются преступлениями. Это, например, прием на государственную службу лиц вне конкурса на основе личных пристрастий, умышленное воспрепятствование должностными лицами исполнению норм конституции и других федеральных законов (1).

В последние годы, в интересах управленческих групп, было декриминализовано множество способов присвоения государственного имущества. Часть из них узаконивалась (привилегии в процессе приватизации). Другие способы присвоения: в виде нарушения законодательства о кооперации, об аренде, о приватизации, об акционерных обществах рассматриваются как гражданско-правовые деликты или административные правонарушения. К наиболее распространенным относятся: передача государственной собственности на баланс коммерческих структур, либо в их уставные фонды; обход процесса приватизации путем выкупа государственного имущества по остаточной балансовой стоимости без проведения аукциона; неравноценный обмен государственного имущества на ценные бумаги частных предприятий; выпуск дополнительных эмиссий акций без согласования с представителями государства, что приводит к уменьшению доли государства в капитале акционерного общества (2).

с. 25

Скрытой формой декриминализации деяний управленцев является введение в состав преступлений элементов, которые **объективно трудно доказуемы**. К ним относится вина в форме умысла, корыстная или иная личная заинтересованность (ст. 285 УК РФ). Благодаря такому приему, значительная часть хищений скрывается под безобидной формулировкой нецелевого использования бюджетных и внебюджетных средств.

Другой формой декриминализации деяний, связанных с извлечением управленцами личной и групповой выгоды в ущерб других лиц, стало расширение списка составов преступлений, возбуждение дела по которым, возможно только по жалобе потерпевших. Члены трудовых коллективов, мелкие акционеры пассивны, не обладают достаточными знаниями, находятся в зависимости от нарушителей. Поэтому

даже существенные посягательства на их права не получают уголовно-правовой оценки.

2. Признать деяние преступлением могут только специально **уполномоченные на то органы**. Нейтрализация этих органов позволяет фактически не считать преступлениями нарушения уголовного кодекса.

Бюрократическая система контроля за деятельностью органов милиции стимулирует сокрытие преступлений от учета (3). Надзорные органы и органы, на которые возлагается обязанность доказать наличие преступления, оказываются зависимыми от поднадзорных и подозреваемых.

3. Послушные правоохранительные органы могут использоваться управленческими группами для «точечных ударов» по лицам, входящим в конкурирующие группы. В последние годы в стране сформировались сплоченные властно-предпринимательские группировки. Преступления, совершаемые их представителями в силу выше названных причин, не выявляются. Но в случаях, когда раздел власти и благ не удастся осуществить на основе переговоров, факты совершенных преступлений получают правовое оформление. В связи со сменой правящей элиты, которая произойдет после выборов Президента РФ, количество зарегистрированных преступлений должностных лиц, совершенных в разные годы, может резко возрасти.

4. Бюрократический характер государства и права оказывает влияние на **уровень преступности** в стране в целом. Лица, исполняющие управленческие функции, вовлекают в преступную деятельность иных субъектов. Так, для хищения бюджетных средств, привлекаются предприниматели, которым выдаются кредиты, поручается закупка товара для государственных нужд или выдается государственный заказ. Как правило, в преступную деятельность вовлекаются родственники управленцев.

Преступная деятельность управленческих групп, ее безнаказанность, широко освещается в средствах массовой информации. Криминальный порядок отношений становится привычным, не осуждаемым общественной моралью. Все это способствует распространению преступного поведения среди разных слоев общества.

Конфискационные **налоги**, за счет которых содержится аппарат управления и богатеют приближенные к власти предприниматели, стимулируют массовое совершение налоговых преступлений (ст. 198-199 УК РФ),

с. 26

формирование «теневого» экономики. Предприниматели, нарушающие законы, становятся источником доходов организованной преступности.

Источники

1. Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1998.

2. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2.

3. Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5.

15. БЮРОКРАТИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений. Материалы международной конференции. Самара: Кредо, 2001. С. 80-83.

С. 80

Позитивистские подходы все больше приобретают силу в отечественной науке истории государства и права. Ставить вопрос о сущности государственно-правовой системы на разных этапах ее развития избегают. Тем не менее, он всегда останется самым интересным и дискуссионным вопросом науки. Человеческая деятельность и сотворенные им общественные институты всегда имеют какой-то смысл, значение, роль. Постоянно будет возникать вопрос, чьи интересы, какой группы общества выражает государство и право каждого исторического отрезка времени? Глубина познания может быть

с. 81

разной. При поверхностном исследовании вопрос ставится о том, какой класс получает наибольшую выгоду от сложившейся государственно-правовой системы. Более глубокое познание предполагает учет интересов множества имеющихся социальных групп.

Оценка сущности отечественного государства и права, на разных его этапах, сделанная в советский период, не без участия правящих групп и, продолжающая применяться в ряде учебников по сей день (1) нуждается в пересмотре. Утверждение, что наше государство родилось и просуществовало до конца XIX века как феодальное, а затем стало социалистическим, не вполне отражает действительность.

Трудно не заметить, что отечественное государство и право, в большей степени, обеспечивало интересы обособленных от общества управленческих групп, составляющих государственный аппарат (упрощенно — бюрократия). Эти группы всегда имели иерархическое строение. Во главе их стоял глава государства. Приближенные к нему лица имели различное название (дворяне, высшая партийная номенклатура). Обширен был слой управленцев среднего и нижнего звена. В.О. Ключевский определял его как военно-служилый класс (2). Всех их объединяет стремление усилить государство и через него расширить свои возможности управления экономическими, политическими и духовными процессами в обществе. Должность в государственном аппарате, а не право частной собственности на материальные блага, обеспечивает им вхождение в правящую группу. Право на часть общественных благ (на землю с крестьянами, на иные привилегии) увязывается с государственной службой и зависит от ее успешности. Государственно-правовая система, обеспечивающая доминирование или даже господство выделенной группы управленцев в экономической, политической и духовной сферах жизни общества, определяется в данной работе как бюрократическая.

Как во многих странах Древнего Востока (3), развитие отечественной государственно-правовой системы имеет определенную цикличность. Усиление бюрократического характера государства и права сменяется возрастанием роли каких-то слоев гражданского общества, которые стремятся подчинить государственную бюрократию своим интересам. Но эти периоды были очень коротки.

Древнерусское государство зарождается на основе усиления военной бюрократии, существующей за счет взимания налогов с подвластных племен (дань, полюдье), военных набегов на соседей, торговли полученными таким образом продуктами. Пик ее господства наблюдается в централизованном Киевском государстве, где закрепляется монархическая форма правления, и христианство в качестве государственной религии.

Некоторая дебюрократизация государственно-правовой системы связана с возникновением вотчинного землевладения. Особенно

с. 82

далеко она зашла в северо-западных районах, где бурно развивается торговля, происходит накопление частного капитала и возникает республиканская форма правления (Псков и Новгород). Чиновничество здесь попадает под контроль посадского населения.

Резкий уклон в сторону бюрократизации государственно-правовой системы начался с середины XVI века. Владение землей с крестьянами связывается с государственной службой (замена вотчинного землевладения поместным). Поземельные отношения из частноправовых превращаются в публично правовые и регулируются нормами административного права (гл. 16 Соборного Уложения 1649 года). Нарастают доходы казны, позволяющие постепенно увеличивать государственный аппарат (4), который распространяет свои властные полномочия на различные сферы общественной жизни (5). Доминирующее положение бояр-вотчинников внутри правящего класса сменяется доминированием дворянства, которое значительную часть дохода получают от несения государственной службы и является в первую очередь чиновничеством, а во вторую очередь землевладельцами. Удар по политическим правам бояр-вотчинников наносится опричниной, уменьшением роли Боярской Думы при принятии важнейших решений и в результате отмены местничества (Соборное деяние о ликвидации местничества 1682 года). Прикрепление крестьян к земле, а городских жителей к посадам, препятствует

развитию товарно-денежных отношений, росту частного капитала. Бюрократия во главе с царем замедлила процесс развития самого главного своего противника — третьего сословия. Как показала история, именно буржуазия, в новых условиях, оказалась способной совершить революцию и превратить бюрократию из господствующего класса в подчиненный ей класс.

Пик бюрократизации России приходится на правление Петра I. Все землевладельцы должны были нести пожизненную государственную службу (превращаются в чиновников) (Указ «О единонаследии» 1714 года). Делается попытка полностью пренебрегать имущественным положением. Бояре и дворяне начинают службу с низшей ступени Табели о рангах. Распределение общественных благ происходит по должности, занимаемой в государственном аппарате. Слои общества, не несущие непосредственно государственной службы, подвергаются жестокой налоговой эксплуатации. Чиновничество, во главе с царем, ставит под свой контроль все сферы общественной жизни (торговлю, промышленное производство, строительство, духовную сферу). Ни каких политических свобод, даже для правящего класса не существует. Общественные отношения строятся на основе правил бюрократической иерархии и имеют ярко выраженные милитаристские черты. Господство бюрократии в политической сфере проявляется в установлении абсолютной монархии (Артикулы воинские). Доминирует единая государственная религия.

С. 83

Разложения бюрократической государственно-правовой системы начинается во второй половине XVIII века. Дворянство получает право не нести государственной службы (Манифест 1762 года), приобретает ряд гарантий от произвола государственных чиновников (1785 год). Расширяется слой не служилого дворянства, которые заняты только организацией сельскохозяйственного производства у себя в поместье. Формируются зачатки дворянского гражданского общества. Реформы конца XIX века способствуют быстрому росту социальных групп, недовольных господством бюрократии во главе с царем. Ограничение монархии, а затем свержение ее, ставили бюрократию под контроль гражданского общества. Это была вторая мощная волна дебюрократизации отечественного государства и права.

Политическая неопытность новых элит и стечение обстоятельств приводят к тому, что Россия после 1917 года возвращается к традиционному для нее бюрократическому типу государства и права. Новые лица, новые слова лишь прикрывают старое содержание. Государственно-бюрократическая собственность на основные средства производства составляет экономическую базу господства нового служилого класса во главе с партийным вождем. Устранение политических свобод и единственная государственная идеология закрепляют это господство и подавление гражданского общества.

Сегодня отечественная государственно-правовая система переживает третью крупную волну дебюрократизации.

Вывод о том, что государственно-правовая система носит бюрократический характер, ни в коей мере не означает, что она не эффективна. Обособленные управленческие группы не хуже и не лучше иных социальных групп. Их доминирование в обществе может способствовать прогрессу, а может ему мешать.

Видение бюрократических черт отечественной государственно-правовой системы позволяет понять закономерности ее развития, объяснить массу частных свойств, построить прогнозы будущего развития страны.

ЛИТЕРАТУРА.

1. Исаев И.А. История государства и права России. М., 1996.
2. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн. Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 684.
3. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998, с. 229-230.
4. Демидов Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII века и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. С. 28, 31.
5. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х кн.: Кн. 1. М.: АСТ, 2000. С. 586-587.

16. ТРИ ВОЛНЫ БЮРОКРАТИЗАЦИИ И ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

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

С. 26

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

С. 27

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

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

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

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

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

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

С. 28

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

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

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

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

С. 29

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

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

ЛИТЕРАТУРА

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

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

17. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

// Научные исследования высшей школы: Сборник тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (13 февраля 2002 года). Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2002. С. 103-105.

С. 103

Россия сделала первые шаги на пути демократизации. В Конституции РФ и законах провозглашены права и свободы человека и гражданина. Но они станут реальностью только в том случае, если будут подкреплены

С. 104

обязанностями государственных служащих, не посягать на эти права и свободы или даже действовать в интересах управомоченных. Кроме того, механизм правового регулирования должен быть дополнен санкциями, которые устанавливают ответственность государственных служащих, не исполняющих возложенные на них пассивные и активные обязанности по обеспечению прав и свобод человека.

В настоящее время права и свободы человека обеспечиваются в большей степени гражданско-правовыми и дисциплинарными санкциями. Они недостаточны для того, чтобы заставить аппарат государства служить обществу. Судебную ответственность за вред, причиненный должностным лицом, в соответствии со ст. 1069 ГК РФ, несет государство. Само должностное лицо, если в его действиях нет состава преступления, отвечает только перед вышестоящим начальством. Существующая сегодня система подбора кадров, при которой каждый руководитель подбирает для себя удобных сотрудников, приводит к формированию в аппарате государства стойкого корпоративного духа. Подчиненные служат не обществу, а своему начальнику. В свою очередь, руководитель органа опекает своих подчиненных, защищает от давления со стороны общества. Государственные служащие часто нарушают права человека по приказу своего начальника. В этих условиях дисциплинарная ответственность не будет иметь общественно полезного результата. Наоборот, она используется для вытеснения из аппарата «чужаков», не желающих действовать в интересах управленческой корпорации.

Решать проблему переориентации государственного аппарата на защиту прав человека, в соответствии с требованиями ст. 2 и 18 Конституции РФ, необходимо путем применения к правонарушителям в аппарате государства судебных мер уголовной и административной ответственности.

Выполнение указанной задачи должно осуществляться путем расширения составов административных правонарушений. Законодатель пошел по такому пути в области защиты окружающей природной среды (гл. 7 КоАП РСФСР), избирательных прав граждан (ст. 40.1 по 40.13 КоАП РСФСР).

Административная ответственность государственных служащих должна служить охране всех конституционных прав человека и гражданина, дополняя уголовную ответственность в случаях совершения деяний, не носящих характера общественной опасности.

Расследование административных правонарушений должностных лиц должно осуществляться не в порядке подчиненности, а специальными контрольно-надзорными органами, независимыми от органов, в которых производится расследование. Только в этом случае создается возможность привлечь к ответственности всех виновных в совершении правонарушений, а не только исполнителей. Такими органами расследования могут быть органы прокуратуры или специальное агентство по кадрам (комитет).

В юридической и общественно-политической литературе отмечается, что в современных условиях правоохранительные органы не отличаются активностью в привлечении к ответственности должностных лиц, особенно высокого ранга (1). Иногда они способствуют незаконному прекращению преследования правонарушителей. Исходя из этого, следует предоставить право самим гражданам (организациям) обращаться в суд с заявлениями о привлечении государственных служащих к административной ответственности, т.е. допустить частное обвинение, которое будет поддерживаться самим гражданином, организацией или их юридическими представителями. В конце концов, гражданину или руководителю организации виднее, насколько существенны нарушения их прав, допущенные должностным лицом.

Общество, в лице судебных органов, должно получить возможность, в соответствии со ст. 32 Конституции РФ, влиять на состав кадров государственного аппарата. К видам административных взысканий, применяемых судом (ст. 24 КоАП РСФСР), необходимо добавить лишение права занимать должности на государственной (муниципальной) службе в течение какого-то времени, лишение классного чина (разряда).

Независимость судебных органов дает надежду на беспристрастное рассмотрение дел о правонарушениях государственных служащих. Открытость судопроизводства и его состязательный характер позволяет привлечь к рассмотрению дел всех лиц, которым действия государственных служащих причинили какой-то вред. Гласность процесса позволяет привлечь внимание общественности к фактам правонарушений в государственном аппарате.

Административная ответственность государственных служащих должна применяться как средство предупреждения уголовных преступлений в государственном аппарате. Очень часто трудно доказать совершение должностным лицом таких уголовных преступлений как злоупотребление должностным положением (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 287 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ) и других, по причине материального состава этих преступлений. Формальные нарушения существующего закона при этом очевидны. Необходимо установить административную ответственность за нарушение ограничений, перечисленных в ст. 11 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ».

В литературе обращается внимание на то, что под видом получения государственным служащим подарков от товарищей и родственников осуществляется его подкуп (2). В связи с этим, в ст. 11 Закона «Об основах государственной службы РФ» необходимо установить обязанность государственных служащих в течение 3-х дней декларировать получение всех подарков на сумму, превышающую определенный размер. Уклонение от немедленной декларации любых полученных служащим доходов должно влечь за собой применение мер административной ответственности.

Административные наказания могут стать средством противодействия «круговой поруке», существующей во многих государственных органах. Необходимо обязать служащих в случаях получения незаконных распоряжений от своего руководства сообщать об этом не только выше стоящему начальнику (ст. 14 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ»), но и органу, осуществляющему надзор за законностью деятельности государственного аппарата. За нарушение этого порядка должна следовать административная ответственность.

Множество должностных правонарушений совершается в силу закрытости работы государственных органов. Право граждан на информацию, предусмотренное ст. 29 Конституции РФ, должно быть подкреплено административной ответственностью государственных служащих за нарушение правил учета и отчетности в их деятельности, за отказ предоставить гражданам, журналистам общественно значимую информацию или за искажение этой информации.

С. 105

Государственный служащий должен нести судебную административную (или уголовную) ответственность при совершении виновных деяний причинивших вред гражданам и организациям (ст. 1069 ГК РФ).

Административная ответственность должна наступать за любое виновное нарушение законов государственным служащим. Выявлять факты таких нарушений могут представительные органы в ходе контроля за исполнением принятых ими законов. Для осуществления этой деятельности, наряду со счетными палатами, должны быть сформированы иные профессиональные контрольные органы.

Указанные меры административного порядка должны привлечь общество, все ветви государственной власти к обеспечению законности в аппарате исполнительных органов. Только так можно реализовать цель построения правового государства в России и подчинение аппарата государства обществу.

Литература

1. Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 182-186.
2. Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука. 1990. С. 161.

18. ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ КАК ФАКТОР, СПОСОБСТВУЮЩИЙ СОВЕРШЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

// Экономические правонарушения: история, состояние, проблемы борьбы. Материалы Международной научно-практической конференции (18-19 апреля 2002 года). Екатеринбург: Изд-во ЮрГУОА, 2002. С. 155-159.

С. 155

За последнее десятилетие Россия сделала несколько важных шагов в сторону **либерализации** своей экономики. **Негативные последствия** резкого перехода от одного строя к другому, **сопротивление групп управленцев**, не желающих отказываться от своего доминирующего положения в экономической сфере, **затормозили реформы**. В результате, характер экономических отношений в России стал очень похож на те, что существуют в так называемых странах третьего мира. Противники либеральных реформ указывают на значительную **роль государства в экономике стран Запада**. Но при этом игнорируется тот факт, что западная бюрократия находится под контролем **сильного гражданского общества**, которого у нас нет. Попытка перенести на российскую почву механизм государственного регулирования экономики, свойственный развитым странам Запада, приводит

С. 155

к **формированию властно-предпринимательских кланов**, в которых союз между предпринимателями и должностными лицами способствует **совершению ими правонарушений и уходу от ответственности** за них.

Образование таких союзов подрывает **основы конституционного строя страны, разрушает единое экономическое пространства России**. В интересах региональных производителей властные органы принимают решения, устраняющие **свободу перемещения товаров, услуг и финансовых средств**. Устанавливаются административные и экономические барьеры на пути ввоза в регион тех или иных товаров. Иногда делаются попытки запрета вывоза некоторых товаров за пределы региона. Используя свои властные полномочия, государственные органы и должностные лица создают льготные условия для деятельности опекаемых ими предпринимателей, и тем самым, ставят заслоны развитию **рыночных отношений и конкуренции**. **Свобода экономической деятельности** предоставляется только членам властно-предпринимательских кланов. Нарушается принцип **равенства** всех перед законом (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ).

Конституционные основы экономического строя России **не защищены** эффективной системой мер **юридической ответственности** должностных лиц. Теоретически, ст. 169, 285 и 286 УК РФ охватывают своими составами перечисленные выше деяния. Но **общий характер этих составов** позволяет правоприменителю **толковать их то в узком, то в широком смысле** (1). **Перегруженность** правоохранительных органов работой, вхождение их **представителей в названные кланы** приводит к тому, что в действиях должностных лиц, лоббирующих интересы отдельных предпринимателей, **не усматривается составов названных правонарушений**.

В отличие от стран англосаксонской правовой системы в России **не предусмотрено частное обвинение** по должностным правонарушениям. Публичный интерес здесь толкуется, как частнобюрократический, который могут понять только мудрые чиновники, но ни в коем случае, не частные лица (2). Гражданин и частная организация лишены возможности **самостоятельно оценивать**, повлекли ли

С. 157

действия должностного лица существенные нарушения их прав. Это может делать исключительно представитель государства в лице следователя или прокурора. Гражданин или организация могут **только жаловаться** на их не верные оценки. В области уголовного преследования правонарушителей государство ведет себя как **“собака на сене”**. Прокуратура убедительно доказывает, что она не в состоянии поддерживать в суде обвинение по всем уголовным делам. Но передать полномочия обвинения частным лицам, дозволить проведение частного расследования, никто не желает. В стране очень сильны традиции патернализма. Частные лица кажутся **подозрительными**, к ним нет ни какого доверия, их активность в защите собственного интереса подавляется. Фактически действует **презумпция их недобросовестности**.

Очень многие деяния государственных служащих, которые препятствуют развития конкуренции и свободе предпринимательства могут рассматриваться только как **дисциплинарные правонарушения**. К ним относятся нарушения законов, которые не привели к тяжким последствиям, предусмотренным нормами уголовного права. В условиях **подбора кадров на основе личной преданности**, руководители различных государственных органов часто закрывают глаза на дисциплинарные проступки своих подчиненных. Здесь следует идти по пути **расширения составов административных правонарушений**, совершаемых должностными лицами и иными государственными служащими. Нормы об административных правонарушениях должны дополнять нормы уголовного права, исполняя роль существовавших в царской России **уголовных проступков** (ч. 3 отделения 1 Уголовного уложения

1903 года) или деяний, которые в уголовном праве США носят названия мисдиминор (3). При этом необходимо предоставить гражданам и организациям наряду с защитой своих прав в гражданском порядке, осуществлять **обвинение в суде по фактам административных проступков**. Как основной вид **наказания** для

С. 158

должностных лиц надо ввести **лишение их права занимать должность** на государственной и муниципальной службе на какой-то срок.

В печати постоянно отмечается, что **деятельность государства** в экономической сфере создает в России **неблагоприятный климат для мелкого и среднего предпринимательства**, которое существует отчасти благодаря систематическому нарушению существующего налогового и административного законодательства. Пока в стране не будет создано **благоприятного инвестиционного климата**, капитал будет “утекать” из страны, в том числе незаконным путем (ст. 193 УК РФ).

В экономической литературе часто указывается на закономерность, в соответствии с которой **рост налоговых изъятий** у граждан и организаций неизбежно приводит к увеличению числа налоговых правонарушений. Размеры налогового пресса не в последнюю очередь определяются **количеством государственных служащих**, осуществляющих, в частности, государственное регулирование экономики. В расчет необходимо брать процент прибыли, отчисляемый предпринимателем в виде **коррупционных выплат**, неизбежных в условия всесилья государственного аппарата.

В России действует **огромное количество норм, регулирующих предпринимательскую** деятельность. Однако полный **контроль** за их реализацией отсутствует, что создает условия для их нарушений. Риск же привлечения к юридической ответственности не велик. В связи с этим происходит **массовая криминализация** слоя предпринимателей, что является питательной **средой для коррупции** должностных лиц. Приближенные к аппарату управления предприниматели этого избегают. Таким образом, стимулируется недобросовестность предпринимателей.

Соединение власти и капитала происходит на коррупционной основе. “Властные структуры значительно поражены коррупцией, и это способствует росту экономических преступлений. Кроме того, криминальные группы ставят и в ряде случаев успешно решают задачи захвата власти. Если власть находится в руках криминальных элементов, то это открытая дорога к тому, чтобы криминальные тенденции в экономике нарастали” (4)

С. 159

В России не предпринимается достаточных мер для противодействия коррупции. В отличие от уголовного законодательства стран Запада у нас предмет взятки ограничен только выгодами имущественного характера (ст. 290 УК РФ). По законодательству США это может быть любая ценность (anything, of value). В России нет уголовной ответственности государственных служащих за подарки, получаемые в связи с их деятельностью, если это не подпадает под состав получения взятки. Закон не создает достаточных препятствий для занятия государственными служащими предпринимательской деятельности через каких-то посредников (часто родственников). Совершение правонарушений в экономической сфере должностными лицами и опекаемыми ими предпринимателями становится возможным в результате нейтрализации активности правоохранительных органов.

Не развитость институтов юридической ответственности должностных лиц за правонарушения, связанные с экономикой, объясняется сохранением доминирующего положения управленческих групп во всех сферах жизни общества. Российское государство и право продолжает, в значительной степени, оставаться бюрократическим. Иногда, существующий в России строй называют номенклатурным или криминально-олигархическим капитализмом (5).

Из сказанного естественно вытекают два важнейших вывода. До тех пор, пока общество не в состоянии осуществлять контроль за государственным аппаратом, необходимо проводить политику по сокращению государственного вмешательства в экономику. Вместе с этим необходимо усиливать общественный контроль за работой государственного аппарата и создавать правовые гарантии для привлечения должностных лиц, злоупотребляющих своим положением или превышающих свои полномочия, к юридической ответственности.

Источники

1. Волженкин Б.В. Экономические преступления. СПб.: Юридический центр Пресс, 1999. С. 73.
2. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 200-201.
3. Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука, 1990.
4. Яковлев В.Ф. Проблемы экономической преступности // Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Екатеринбург. 1999. С. 5.
5. Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5. С. 47. Денисов С.А.

19. БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ ТИП ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

// Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.

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

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

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

1. Типология объектов исследования

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

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

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

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

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

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

2. Классификация государства и права на типы

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Бюрократия присутствует во всех выше названных государствах. Она появляется в результате разделения труда в обществе, как исторически первая обособленная властная группа [9]. При этом она не занимает доминирующее положение в обществе и не образует собственной государственно-правовой

системы. Функции управления отчасти осуществляются самими индивидуальными собственниками средств производства: рабовладельцами, феодалами, буржуазией. Они занимают ключевые посты в государственном аппарате и ставят цели его деятельности. Бюрократия попадает под их жесткий контроль и подчиняется их воле. В этом случае собственные интересы бюрократии подавлены и не находят реализации в государственно-правовой системе. Право и государство выражают интересы частных собственников рабов, земли, капитала. Здесь действует принцип: «Я имею и поэтому властвую». Например, никаких существенных признаков бюрократического государства и права не было в Соединенных Штатах Америки, в Великобритании. Это государства, где традиционно правит экономическая элита.

4. Бюрократический тип государства и права

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

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

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

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

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

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

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

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

Экономическая власть управленческих слоев в бюрократическом государстве подкрепляется правом должностных лиц **распределять предварительно отнятые у производителей общественные блага** среди членов общества. На Древнем Востоке бюрократия распределяла земельные участки, резервные запасы продуктов и семян между общинниками. Она же занималась организацией

общественных работ и распределяла трудовые функции между работниками. В советский период, после запрета частной собственности, весь общественный продукт сначала отнимался у работников, превращался в государственную или колхозную собственность, а затем распределялся между неимущим населением по воле управленцев и в соответствии с установленными ими нормативами. Получаемые от государства блага были единственным источником существования трудящихся. Это ставило их в полную зависимость от управленцев. На этой основе создавалась патерналистическая модель государства, с одной стороны полностью господствующего над обществом, а с другой стороны осуществляющего заботу о своих подданных. Население привыкает к не свободе, к такому «стойловому содержанию» и становится не способным существовать без опеки со стороны бюрократии. В этом кроется причина трудностей перехода современной России к новому типу государства и общества.

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

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

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

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

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

Право бюрократического типа закрепляет распределение общественного продукта **внутри управленческой группы** по иерархии. Чем выше должность занимает чиновник, чем более он бесконтролен, тем больше общественного продукта может присвоить. Не следует забывать, что для сохранения своей власти любая элита должна выделять значительную часть общественного продукта, отнятого у производителя, на расширение производства общественного продукта, поддержание порядка, выгодного этой элите (содержание полиции, церкви иных идеологических служб). Бюрократия стремится расширить свои властные полномочия не только внутри своей страны, но и за ее пределами. На содержание сильной армии требуются огромные экономические затраты. Это обуславливает то, что

экономика бюрократических государств часто милитаризована. Значительные материальные средства тратятся на развитие вооружения, на содержание личного состава армии, на ведение захватнических войн. В 1710 году из 3330 тысяч рублей дохода российская казна тратила на армию и флот 3 миллиона рублей, т.е. 90 % бюджетных средств [15].

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

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

Как любая доминирующая социальная группа, управленцы стремятся **монополизировать политическую власть**. Это достигается посредством **запрещения политических свобод** для всех групп общества, путем установления авторитарного или тоталитарного режима. Запрещается открыто выражать свое отношение к государству (нет свободы слова, печати, собраний, массовых мероприятий). Бюрократия посредством права и через государственный аппарат препятствует созданию различными слоями общества негосударственных политических организаций или создает подконтрольную себе политическую систему. Например, если царская самодержавная бюрократия в России запрещала партии, профсоюзы и иные организации, то советская партократия создала полностью подконтрольную партийному аппарату огосударвленную систему общественных организаций, с помощью которой осуществляло контроль над обществом, мобилизовало его на выполнение целей, поставленных партийно-государственными элитами.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Для оправдания власти управленческих слоев создается мощный аппарат, вырабатывающий единую государственную идеологию и манипулирующий сознанием членов общества. Бюрократия тщательно скрывает свои собственные интересы и доказывает, что вся ее деятельность направлена на обеспечение блага народа или угодна Богу. Особенно много сил тратится на поддержание авторитета главы государства, который является гарантом сохранения власти всей бюрократической машины, без которой он не может управлять страной. Глава государства объявляется сыном бога, символом нации, отцом народа или народным заступником, вождем мирового пролетариата, гением, великим полководцем и т.д. Создается культ личности главы государства, распространяется миф о «добром царе и плохих боярах». Для привлечения массы населения на свою сторону, как правило, эксплуатируется вера народа в Бога, идеи этатизма, вождизма, национализма, патриотизма, экстремизма. Из религиозных учений берутся те идеи, которые оправдывают власть бюрократии, главы государства («Всякая власть от бога»), призывают к терпимости во имя вечного счастья после смерти. Советская партократия умело эксплуатировала идеи классовой ненависти, построения коммунистического рая на земле. Фашистское государство строилось на националистических идеях. Иногда бюрократия пытается придать своей идеологии наукообразность. Например, советская партократия приспособила для собственных нужд захвата и удержания власти научные взгляды К. Маркса и Ф. Энгельса.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Особенности бюрократического права.

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

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

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

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

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

6. Причины формирования государства и права бюрократического типа

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

Низкая производительность труда приводит к тому, что масса населения поглощается своим производительным трудом и не в состоянии участвовать в управлении общественными делами. К. Маркс

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

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

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

Длительное нахождение у власти бюрократии (во многих странах Азии) приводит к возникновению недемократических традиций. Члены общества перестают осознавать себя силой, способной к самоуправлению, они привыкают к не свободе и не равенству, не могут представить своей жизни без опеки со стороны сильного государства.

6. Роль бюрократического типа государства и права в истории

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

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

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

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

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

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

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

Литература:

1. Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 608.
2. Теория государства и права. Под. Ред. С.С. Алексеева. М., 1985. С. 72-74.
3. Философский словарь. М., 1975. С. 472.
4. Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 1. М., 1998. С. 114.
5. Зверев А.Ф. К пониманию бюрократии в буржуазной социологии. — Советское государство и право, 1985, № 7. С.115. Латышев И.А. Японская бюрократия. М., 1968. С.5, 36.
6. Самый худший внутренний враг. М., 1987; Хасбулатов Р.И. "Бюрократия тоже наш враг..." М., 1989.
7. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 31, 36.
8. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 140.
9. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 53-60.
10. Хасбулатов Р.И. Бюрократическое государство. М.: Мегapolis. 1991.
11. Лазарев В.И. Классовая борьба в КНР. М., 1981. С. 185.
12. Smith B.C. Bureaucracy and Political Power. Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martin's press, 1988. P. 95-96.
13. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 90, 95.
14. Анисимов Е.В. Петр I: Рождение империи // Вопросы истории. 1989. № 7. С. С. 5-9.
15. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 2-х кн.: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 417.
16. Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 494-495.
17. Козырин А.Н. Лидер революции в государственно-политическом механизме Ливии // Государство и право. 1992. № 9. с. 91; Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты; Ли Г.Ч. Инквизиция. СПб. ООО «Издательство Полигон», 1999.
18. Соловьев С.М. Сочинение в 18 книгах. Книга III. М., 1989. С. 506-542.
19. Мельгунов С.П. Красный террор в России. М., 1990
20. Бакунин А.В. История советского тоталитаризма. Кн. 1. Генезис. Екатеринбург. 1996. С. 60.
21. Ленин В.И. Пол. собр. соч. Т. 44. С. 398.
22. Денисов С.А. Выражение интересов управленческих групп с помощью юридической техники // Проблемы юридической техники. Сборник статей. Нижний Новгород. 2000. С. 502-510.
23. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.
24. Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 383.
25. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 40-41.
26. Васильев Л.С. История Востока. Т. 1. М., 1998. С. 60-75.
27. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 40-41.
28. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1996. С. 35.

Автореферат

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

Бюрократическое государство и право как мировое явление не исследовалось в отечественной и зарубежной литературе.

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

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

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

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

С.А. Денисов

20. Правовая политика государства в социальной сфере как средство удержания власти обособленными управленческими группами

// Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Серия Право. Выпуск (1)3. Государство и право: итоги XX века. Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 2001. С. 74-80.

С. 74

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

1. Государство поддерживает зависимое от него положение населения. «Мудрому государю, — пишет Н. Макиавелли, — надлежит принять меры к тому, чтобы граждане всегда и при любых обстоятельствах имели потребность в государе и в государстве, — только тогда он сможет положиться на их верность»¹⁰⁷. Осуществление этой идеи обособленными управленческими группами производится следующим путем. Государство поддерживает неимущее положение всего населения страны, путем изъятия у него большей части произведенного продукта, а затем, выступает в роли «благодетеля», «одаривающего» это население социальными правами за счет отнятых у него же благ.

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

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

С. 75

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

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

Квартиру, путевку для отдыха в специальные пансионаты, место для своего ребенка в яслях и детском саду, даже многие потребительские товары, рабочий мог получить только из рук руководства предприятия или профсоюзного функционера. Через названные фонды распределялось в 1985 году около 1/3 потребляемых материальных благ и услуг¹⁰⁸. Администрация предприятий выделяла работникам жилье, которое носило статус ведомственного. В случае увольнения работника с предприятия за нарушение трудовой дисциплины или по собственному желанию он одновременно выселялся из жилища без предоставления иной жилой площади¹⁰⁹.

В 30-е годы в СССР практиковалась вербовка крестьян для работы на промышленных предприятиях города¹¹⁰. На Украине около 30 % всех промышленных рабочих были набраны на этой

¹⁰⁷ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета. 1990. С. 32.

¹⁰⁸ Материалы XXVII съезда КПСС. М.: Издательство политической литературы. 1986. С. 45.

¹⁰⁹ Совместное постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 года // Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 38.

¹¹⁰ Постановление СНК СССР 1933 года «О порядке отходничества из колхозов» // СЗ СССР. 1933. ; 42. Ст. 286.

основе¹¹¹. Увольнение с предприятия влекло высылку работника обратно в деревню, уровень жизни в которой был ниже чем в городе.

Чтобы подчеркнуть патерналистскую заботу государства о людях, в юридической литературе советского периода подчеркивалось, что финансирование системы социального обеспечения производится за счет государственных и колхозно-кооперативных средств без вычетов из заработка трудящихся¹¹². В частности, фонды социального страхования формировались из взносов предприятий, учреждений, организаций¹¹³.

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

с. 76

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

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

3. Поддержка населения управленческих групп приобретает за счет постепенного наращивания уровня жизни общества. В условиях полного государственного контроля за распределением и обменом общественного продукта, не трудно обеспечить медленный но постоянный рост благосостояния людей. Принцип непрерывности улучшения условий жизни граждан был закреплен в ч. 1 ст. 39 Конституции СССР 1977 года. Управленческая элита подчеркивала свои заслуги перед обществом в Преамбуле к Конституции СССР 1977 года. Там отмечается, что в СССР построено развитое социалистическое общество, «в котором постоянно растет благосостояние народа». Под бурное одобрение народа, государство постоянно увеличивало размер заработной платы, заботясь, однако, о том, чтобы она не опережала рост производительности труда и не приводила к ликвидации зависимости работника от работодателя. Чтобы рост благосостояния не превышал запланированные темпы, пресекается конкуренция предприятий по перетягиванию работников. Коллективные договоры на предприятиях заключаются формально, на основе директив из центральных органов¹¹⁴.

Макиавелли писал: «Обиды нужно наносить разом: чем меньше их распробуют, тем меньше от них вреда; благоденствия же полезно оказывать мало-помалу, чтобы их распробовали как можно лучше»¹¹⁵.

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

Законник царя Хаммурапи¹¹⁶ содержит несколько статей, закрепляющих государственную защиту крестьян от имущих слоев общества, препятствующих накоплению богатств в их руках. Ст. 117 запрещала рабство за долги на срок свыше трех лет. Ст. 47 закрепляла за работником право, в случае неурожая, отказаться от оплаты аренды земли, и пользоваться этой землей еще год для того, чтобы возратить образовавшийся долг. Ст. 48 гласит, что взявший в долг зерно и, в силу стихийного бедствия, не вернувший его имеет право на отсрочку возврата долга на

С. 77

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

¹¹¹ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 37.

¹¹² Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М.: Юридическая литература. 1987. С. 12, 14, 17, 18, 22.

¹¹³ Постановление СМ СССР от 23 января 1980 года № 54 «О тарифах взносов на государственное социальное страхование по профессиональным союзам» // СП СССР. 1980. № 4. Ст. 29; 1986. № 31. Ст. 164.

¹¹⁴ Крыжановская А.А. Россия на пути к социальному партнерству // Государство и право. 1997. № 12. С. 44.

¹¹⁵ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета. 1990. С. 29.

¹¹⁶ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 13-14, 18.

Еще более непримиримую борьбу против возникновения имущих групп в обществе вело советское государство. Ст. 4 Конституции СССР 1936 года закрепляет ликвидацию частной собственности и рыночной системы обмена продуктами. Партийные предписания, являвшиеся нормами высшей юридической силы в СССР, требовали бороться с ростками предпринимательства, которые обозначались как получение нетрудовых доходов¹¹⁷.

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

Древневосточные государства, поддерживая сельскую общину, не допускали обезземеливания крестьян. Производился захват новых территорий для расселения подданных. В период промышленного развития недовольство правящими группами связывается с безработицей. Управленческая элита в СССР обеспечивала себе поддержку населения, так как сумела решить этот вопрос. Ст. 40 Конституции СССР 1977 года давало право всем гражданам «на получение гарантированной работы»¹¹⁸.

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

Развитие СССР по пути индустриализации потребовало увеличение числа работников в общественном секторе производства. Рост производительности труда связывался со специализацией и квалификацией работников. Для решения этих проблем необходимо было освободить рабочих от бытового самообслуживания. В этих целях действовали нормы, требующие организовать сеть детских учреждений, службу быта и общественное питание (ч. 1 ст. 24; ч. 3 ст. 53 Конституции СССР 1977 года), расширить сеть домов-интернатов для инвалидов и престарелых¹¹⁹, сеть специальных домов ребенка, детских домов для детей и подростков, имеющих недостатки в физическом и умственном развитии¹²⁰. При этом государство подчеркивало свою патерналистскую роль. Ст. 42 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении гласила: «Основные расходы по содержанию детей в детских дошкольных и некоторых других учебно-воспитательных учреждениях производятся за счет государственного бюджета, а также средств, выделяемых на эти цели государственными предприятиями, учреждениями, организациями, иными кооперативными, профсоюзными и другими общественными организациями»¹²¹.

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

С. 78

имя этих целей в религиозных нормах и светских законах закреплялось право на многоженство, право иметь наложниц (ст. 144, 145, 146, 148, 170 Законов Хаммурапи¹²²), право изгнать жену, которая не рождает детей, рождает только мертвых или только девочек. Для преодоления демографического кризиса в СССР в 30-е годы были запрещены под страхом уголовной ответственности аборты¹²³. Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 года ввело усложненный порядок расторжения браков. Существенно повышалась оплата регистрации разводов¹²⁴. В законах принимаются меры по защите семьи. Эти меры могут быть связаны с правом наследования или с возложением на государство ряда обязанностей по предоставлению льгот для женщин. Например, ст. 35 Конституции СССР 1977 года обязывает государство предоставлять женщинам условия, позволяющие сочетать труд с материнством, обеспечивать материальную и моральную поддержку материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям. Трудовое законодательство устанавливало запрет труда женщин на тяжелых работах. Ч. 3 ст. 53 Конституции СССР обязывала государство выплачивать пособия по случаю рождения ребенка, предоставлять пособия и льготы многодетным семьям, выплачивать другие виды пособий семьям. Советский вариант более приемлем для управленцев, так как семья не самовоспроизводится, а существует только благодаря государственным мерам. Это поддерживает дух патернализма.

Каждая страна, налаживающая индустриальное производство — пишет Э. Тоффлер, — столкнулась с необходимостью **формирования нового человека**, способного работать на фабрике. «Если бы удалось приспособить к нуждам индустриальной системы молодых людей, — продолжает

¹¹⁷ Материалы XXVII съезда КПСС. М.: Издательство политической литературы. 1986. С. 46-47.

¹¹⁸ Конституция СССР. М., 1988.

¹¹⁹ Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М.: Юридическая литература. 1987. С. 10-11.

¹²⁰ Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении в ред. от 27 ноября 1985 года.

¹²¹ Ведомости ВС СССР. 1969. № 52. Ст. 466.

¹²² Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 21, 23.

¹²³ СЗ СССР. 1936. № 4. Ст. 309.

¹²⁴ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 54.

далее Э. Тоффлер, — то это сильно облегчило бы в дальнейшем проблемы дисциплины на производстве». И далее: «Работа на производстве ... требовала рабочих, которые безоговорочно выполняли бы указания, исходящие от начальства». Подвергнуть «механической обработке одно за другим поколения молодых людей, готовя из них податливую унифицированную рабочую силу, в которой нуждалась электромеханическая технология и поточные линии на производстве» должна была школа¹²⁵. Поэтому в СССР, как и в других индустриальных странах, образование на протяжении нескольких лет стало даже не правом, а обязанностью. Законы СССР закрепили сначала обязательное неполное среднее образование, а затем обязательное среднее образование. Исключения из школ допускалось в самых крайних случаях. Ст. 53 Конституции СССР 1977 года, обязывает государство создавать и развивать широкую сеть детских учреждений. Ст. 25 этой Конституции закрепляет единую систему народного образования. С помощью этих учреждений, работавших под строгим контролем партийно-государственного аппарата, управленцы пытались решить задачу формирования нового человека, легко поддающегося управлению. Еще в середине XIX века министр просвещения царского правительства Уваров отмечал, что просвещение может иметь как революционные последствия, так и воспитание человека, преданного идеям самодержавия¹²⁶.

С. 79

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

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

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

Например, руководство большевистской партии сумело захватить и удержать власть в России не в последнюю очередь благодаря политике обещаний в социальной сфере, которая осуществлялась через программу партии и декреты Советской власти. Крестьянам обещали отдать в пользование землю на основе принципа уравнительности (Декрет II Всероссийского Съезда Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов «О земле» от 26 октября 1917 года), рабочим обещали улучшить условия труда (КЗоТ, принятый в декабре 1918 года¹²⁷) и освободить от эксплуатации (ст. 3 Конституции РСФСР 1918 года)¹²⁸. Временное правительство России не захотело участвовать в конкурсе обещаний и потеряло власть.

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

К. Маркс пишет, что Луи Бонапарт сделал ставку на подкуп армейских чинов. Это позволило ему в дальнейшем произвести военный переворот и овладеть всей полнотой властью во Франции¹²⁹. В России 90-х годов XX века наиболее активным избирательным слоем являлись пенсионеры. Поэтому для сохранения власти правящими группами России важное значение перед выборами президента в 2000 году имели указы Президента РФ, направленные на рост пенсий пенсионеров¹³⁰ и ликвидация задолженности по их выплатам. Вместе с тем управленческие группы России этого периода в значительной степени зависимы от поддержки их со стороны предпринимателей. Поэтому, не смотря на опасность возникновения социального недовольства со стороны большинства населения, правительство лоббирует меры по ограничению прав работников и расширению прав работодателей в трудовых отношениях. Для уменьшения налогового бремени на предпринимателей

С. 80

¹²⁵ Тоффлер Э. Третья волна. М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ». 1999. С. 65-66.

¹²⁶ История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ. 1996. С. 287-288.

¹²⁷ СУ РСФСР. 1918. № 87-88. Ст. 905. История государства и права СССР. Часть 2. М.: Издательство Московского ун-та. 1986. С. 96-97.

¹²⁸ СУ РСФСР. 1918 год. № 51. Ст. 582.

¹²⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 170.

¹³⁰ Указ Президента РФ «О компенсационной выплате малообеспеченным категориям пенсионеров» // Российская газета. 1999. 26 октября; Указ Президента РФ «О повышении размера компенсационных выплат малообеспеченным категориям пенсионеров» // СЗ РФ 2000. № 4. Ст. 372. Указ Президента РФ «О единовременной выплате в связи с праздником 55-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 года» // Российская газета. 1999. 29 февраля.

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

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

Например, в Древней Индии большинство населения, занятого производством материальных благ, относилось к варне вайшья. Самый тяжелый и презираемый труд возлагался на меньшинство, составляющее самую бесправную варну шудр¹³¹. В советском государстве подобные функции выполняли лица, лишенные свободы. Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 27 июня 1929 года¹³² было принято решение об использовании заключенных для освоения (колонизации) отдаленных необжитых местностей, на крупных стройках, для строительства дорог, каналов, на лесных разработках в добыче полезных ископаемых. Приказ Народного Комиссара Внутренних Дел СССР «О замене вольнонаемной рабочей силы, занятой на автодорожном строительстве, заключенными» от 10 января 1936 года гласил: В целях максимального удешевления стоимости строительства и капитального ремонта автогужевых дорог начальникам УНКВД на объектах автодорожного строительства организовать колонии. По мере поступления рабочей силы из числа заключенных немедленно освободить занятую на строительстве и капитальном ремонте вольнонаемную рабочую силу¹³³. На 1 января 1938 года в колониях находилось 1 851 570 заключенных. На разработках леса, на стройках, в шахтах, в сельском хозяйстве использовался так же труд спецпоселенцев. Силами этих групп людей были построены Беломоро-Балтийский канал, канал Москва-Волга, освоены нефтяные промыслы Ухты и Печоры. Они работали по добыче угля в шахтах Воркуты, на золотых приисках Колымы и Магадана. За счет «дешевого» принудительного труда заключенных, — пишет Курицын В.М., — большевистское руководство страны стремилось построить наиболее трудоемкие и дорогостоящие объекты, решить проблему ускоренной индустриализации¹³⁴.

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

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

с. 81

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

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

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

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

¹³¹ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 140,159.

¹³² Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 208-209.

¹³³ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 219.

¹³⁴ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 35-37.

22. ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА — ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА ПРАВОВОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИИ

// Правовая реформа в Российской Федерации: общетеоретические и исторические аспекты. Межвузовский сборник статей. Издательство Алтайского университета. Барнаул, 2002. С. 151-155.

С. 151

Россия, в настоящий период, пытается осуществить переход от общества, в котором доминирующее положение занимали обособленные управленческие группы (бюрократия) к новому демократическому обществу. Задача, построения демократического правового

С. 152

государства продекларирована в Конституции Российской Федерации 1993 года (ст. 1 Конституции РФ). Некоторые шаги на этом пути уже нашли подкрепление в нормах позитивного права. Закрепление в Конституции РФ 1993 года (ст. 8-9, 34-36) права частной собственности и права на предпринимательство, уничтожило монопольную власть управленческих групп в экономической сфере. На сцену вышел новый класс предпринимателей. Закрепление политических свобод граждан, республиканской формы правления, федерализма, права на местное самоуправление подорвало силы (сплоченность) управленцев в сфере политики, привело к возникновению некоторого политического плюрализма и слабой либеральной оппозиции. Запрет вводить государственную или иную обязательную идеологию (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ), закрепление информационных прав граждан (ст. 29 Конституции РФ) создали некоторые трудности государственным управленцам в манипулировании общественным сознанием. Об этих преобразованиях очень много говорится в литературе.

Однако, как отмечают исследователи, наша страна находится только на этапе становления демократии. Обособленные управленческие группы продолжают оставаться доминирующим классом общества, определяющим экономическое развитие страны, вырабатывающим политический курс, существенно влияющим на сознание населения. Более того, в последние годы наблюдается усиление бюрократии, возвращение ею утраченных в годы реформ позиций. Обозначилось начало контрреформ. В связи с этим, представители гражданского общества должны умножить усилия, направленные на реформирование страны, в соответствии с целями, закрепленными в Конституции РФ. Необходимо четко определить, какие изменения в существующем праве необходимо производить в соответствии с этими целями.

Право должно помочь формированию в России гражданского общества, состоящего из относительно независимых от государства, инициативных людей. Оно должно создать льготы для развития предпринимательства, в первую очередь, мелкого и среднего. Это приведет к формированию широкого среднего класса, сокращению количества людей, нуждающихся в социальной помощи со стороны государства. Масса частных собственников может стать социальной базой для общества, построенного на конкуренции, свободе и

С. 153

демократии (1). Патерналистское государство, проявляющее заботу о своих неимущих подданных, им не нужно.

Средства поддержки мелкого предпринимателя хорошо известны. Это предоставление налоговых льгот, защита их имущества от преступных элементов, защита мелких акционеров, устранение опеки государства за производством и распределением производимого продукта (сокращение функций контроля, лицензирования). С другой стороны, необходима деятельность, направленная на демонополизацию экономики. Основное налоговое бремя необходимо возложить на крупный капитал, который в любых условиях находит пути переложить нагрузку на своих работников и потребителей продукции.

Свертывание контроля государства за частными производителями и продавцами приведет к сокращению государственного аппарата и государственных расходов, появлению рыночного саморегулирования, устранению неэффективного производства, опекаемого чиновниками, возникновению экономической базы для политического многообразия и многопартийности (ч. 3 и 4 ст. 13 Конституции РФ). Основным инструментом разрешения конфликтов между производителями (продавцами) и потребителями, должен стать суд.

Для снижения налогового пресса на предпринимателей необходимо проводить политику на сокращение бюджетных расходов. Кроме того, это будет способствовать уменьшению количества предпринимателей, живущих за счет личных связей с чиновниками и бюджетных средств.

Многие сегодня хотели бы видеть российское государство социальным, как это записано в Конституции РФ (ст. 7). Но в условиях слабого гражданского общества, не способного проконтролировать работу государственного аппарата, принятие широких социальных программ будет только поводом для усиления государственной бюрократии и подавления мелкого и среднего бизнеса, за счет которого будет производиться малоэффективная социальная помощь. Общественные богатства, попадающие в руки

С. 154

бесконтрольного чиновника, обогащают только его самого и приближенных к нему лиц.

Эффективно противостоять государственной бюрократии может только организованное население. Право создавать самые благоприятные условия для самоорганизации граждан и реализации их интересов не через государственные, а через общественные органы. Следует упростить и удешевить процесс регистрации общественных объединений, расширить их возможности участия в общественной, в том числе политической жизни страны и регионов. Конечно, заслуживает осуждения попытка ограничить права профсоюзов в трудовом законодательстве. Вмешательство государства в организацию и деятельность общественных объединений (в том числе, государственное финансирование отдельных политических организаций) должно быть запрещено. Необходимо поставить барьер на пути огосударствления общественных объединений, которое проводится всеми тоталитарными государствами.

Россия находится на этапе становления партийной системы, где должна существовать максимальная свобода в формировании и деятельности партий. Вмешательство государственной бюрократии в этот процесс

должно быть минимизировано. Именно партии, а не государство должны формировать определенную идеологию, убеждать граждан в ее разумности. Государство должно оставаться идеологически нейтральным (ст. 13 Конституции РФ).

Право должно создать препятствия должностным лицам использовать свое положение для поддержки (особенно финансовой) тех или иных партий, не допускать их огосударствления. Партии должны быть инструментом гражданского общества, а не государственных чиновников высокого ранга. В частности, здесь необходимо использовать независимые контрольные органы, которые уделяли бы повышенное внимание контролю за финансированием правящей партии, за использованием должностными лицами государства своих полномочий для поддержки каких-то партий (2). Следует прекратить практику создания государственными структурами партий под того или иного высокопоставленного государственного чиновника (президента, председателя правительства).

С. 155

Усиление роли партий в общественной жизни может произойти вместе с расширением значения представительных органов власти в механизме государства, с распространением пропорциональной системы выборов депутатов.

Важнейшей задачей права является создания условий для полной информированности граждан о работе государственного аппарата. Как показывает практика, Закон РФ «О средствах массовой информации» не может этого обеспечить. Большая часть информационных источников в России перешла под контроль тех или иных должностных лиц государства и используется ими в качестве собственных рекламных агентств, с помощью которых создается видимость успешной государственной деятельности конкретных людей. Необходимы дополнительные гарантии независимости журналистских коллективов. Опираясь на ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции РФ следует ввести запрет для государства иметь в собственности средства массовой информации. Все государственные СМИ должны быть приватизированы. Распространением идеологических установок должны заниматься партии, а не государство. Следует ввести административную и уголовную ответственность должностных лиц за нарушение порядка учета своей работы, сокрытие информации о своих общественно значимых действиях и за искажение этой информации. Конечно, нужна демократизация электронных средств массовой информации. Пакет акций должен расплыться между многими держателями.

Второй важнейшей проблемой работы политической системы является создание правовых условий для организации свободных выборов. Следует устранить возможности использования «административного ресурса» управленческими группами государства в процессе избирательных кампаний. Выявление фактов использования этих ресурсов должно, безусловно, вести к отмене результатов выборов и привлечению виновных государственных служащих и должностных лиц к административной и уголовной ответственности.

Исключено:

Мощным политическим институтом, обеспечивающим сплоченность и силу управленческих групп в России, является президентско-правительственная ветвь власти. Традиционной задачей буржуазно-демократических революций является ограничение власти главы государства, который опекает весь огромный бюрократический аппарат исполнительной власти. Двигаясь к демократии, необходимо поставить возглавляемую Президентом РФ исполнительную власть под жесткий контроль общества и парламента.

Ни в коем случае нельзя переходить к парламентской форме правления. В этом случае, законодательная власть сольется с исполнительной, как при системе Советов и управленческий аппарат приобретет еще большую мощь. Как в США, Президент России должен возглавлять исполнительную власть и нести полную ответственность за результаты ее деятельности. Ответственный перед народом президент должен поставить заслон популистским действиям парламента. Не следует, по примеру слабо развитых стран, из Президента делать вождя народа. Он должен быть слугой народа. Парламент избирается народом и может быть распущен только им при наличии судебного решения о систематическом нарушении Конституции страны. Президент не может подменять народ, а значит должен быть лишен права роспуска парламента. Во избежание новых государственных переворотов, Президент должен согласовывать с Государственной Думой назначение на должность руководителей силовых министерств. Президентско-правительственный аппарат должен быть лишен возможности по собственному усмотрению, в нарушении закона о бюджете распоряжаться государственными финансовыми средствами. Министр финансов, ответственный за исполнение государственного бюджета должен назначаться и смещаться с должности Президентом с согласия Государственной Думы. Президент США считается сильной политической фигурой, но назначения всех главных должностных лиц он производит только с согласия сената (Статья II, Раздела 2 Конституции США).

Западные исследователи считают, что решить проблему бюрократии можно только при наличии строгого парламентского контроля за ее деятельностью (3). Обязанностью представительного органа, -- пишет А.А. Мишин о Конгрессе США, -- является усердное наблюдение за всеми делами правительства. Его комитеты и комиссии выявляют факты коррупции, неэффективности, расточительства (4). Конгресс имеет право контроля за деятельностью самого Президента США. Контрольные функции Конгресса не закреплены в Конституции США. Они естественно вытекают из необходимости компетентного осуществления законотворчества, основанного на полных сведениях о регулируемых отношениях. По конституции Болгарии, парламент обязан осуществлять контроль за исполнением принятых им законов (ст. 62) (5). По аналогии с парламентской практикой развитых стран мира б), Государственная Дума России должна получить право образовывать следственные комиссии для расследования обвинений в нарушении законов высших должностных лиц, включая Президента РФ. Конечно, необходимо упростить процесс отрешения от должности лиц (включая Президента), виновных в нарушении законов страны. Основания для отрешения от должности не должны ограничиваться рамками тяжких уголовных преступлений.

В США можно заимствовать систему финансирования правительственных программ, при которой парламент фактически дважды принимает решение о финансировании и скрупулезно контролирует использование средств в соответствии с поставленными задачами. В целях воспрепятствования коррупции при принятии решений о заключении значительных сделок, связанных с

государственными расходами, о распределении государственных заказов и подрядов, необходимо ввести утверждение этих решений представительным органом. Например, в США Конгресс может наложить законодательное вето на решение Президента о поставках оружия в другие страны (7).

Для исполнения контрольных функций следует развивать систему контрольных органов, действующих при парламенте. Эти органы должны получить достаточные права для расследования деятельности администрации, возглавляемой Президентом и принятия мер по привлечению виновных в нарушении законов к судебной ответственности. Профессионализм в работе парламента обеспечивается участием в его работе разного рода экспертных учреждений.

Необходимо приблизить представительные органы власти к избирателям. Для этого следует устранить двухступенчатые выборы при формировании Совета Федерации. Члены Совета Федерации должны представлять народ, а не региональную управленческую элиту. По аналогии с Поправкой 18 Конституции США, в российской Конституции следует ввести прямые выборы членов верхней палаты населением регионов. Необходимо обеспечить правовые гарантии финансовой самостоятельности представительных органов субъектов Федерации и местного самоуправления. Бюджетный централизм должен быть устранен. При этом следует поддержать политику центра по усилению юридической ответственности региональных и местных органов и должностных лиц за посягательства на права граждан.

Особое внимание необходимо обратить на де бюрократизацию органов местного самоуправления. В Федеральный закон «О местном самоуправлении в РФ» следует ввести норму, обязывающую муниципальные образования с населением более 20 тысяч человек создавать органы местного самоуправления на основе принципа разделения властей. Главы муниципальных образований должны быть лишены своих широких полномочий по руководству представительными органами власти, лишены права распускать их по своему усмотрению. Во всех муниципальных образованиях должны быть выбраны ревизионные органы (ревизоры), обладающие полной самостоятельностью и ответственные только перед населением.

Де бюрократизации представительных органов будет способствовать повсеместный запрет совмещения должностей в двух и более государственных (муниципальных) органах, а так же запрет государственным служащим и руководителям государственных предприятий занимать должность депутата в представительных органах власти.

Усиление контрольных функций парламента не исключает необходимости выделения самостоятельной контрольной ветви власти, независимой от иных государственных органов (8). Эта ветвь власти, действуя от имени народа, должна обеспечить беспристрастный, глубокий, профессиональный контроль за всеми сторонами деятельности (законностью, эффективностью, целесообразностью) всех органов государственной власти, информирование населения о работе государственного аппарата, привлечение к судебной ответственности нарушителей закона. В отличие от монархий, в республике не должно быть органов, находящихся вне контроля и ответственности.

Прокуратура России должна получить действительную самостоятельность, независимость от президентских структур. Одновременно все ее действия, ограничивающие права и свободы человека должны осуществляться только с согласия суда. Можно использовать опыт назначения независимых прокуроров США (9), которые расследовали дела о нарушении законов высшими должностными лицами, включая Президента страны.

В состав независимой контрольной ветви власти должны войти органы статистики. Это лишит государственный аппарат возможности с помощью цифр приукрашивать результаты своей деятельности.

Необходимо законодательное закрепление широкого использования независимого аудита (10) для финансовой проверки деятельности всех государственных и муниципальных структур, включая государственные и муниципальные предприятия.

Система контроля государства над обществом должна быть дополнена системой контроля общества над государственным аппаратом. Народ, не имеющий права контроля над государственными органами, не может реализовать свой суверенитет (ст. 3 Конституции РФ).

В России еще предстоит принять меры по реализации конституционной нормы, провозглашающей право каждого на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ). Например, в Казахстане, чтобы устранить подбор кадров на государственную службу на основе личной преданности и nepотизма, создано специальное Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, которое проводит конкурсный отбор кандидатов на вакантные места. Без всяких отлагательств в Закон РФ «Об основах государственной службы РФ» необходимо внести требование об обязательном конкурсном замещении всех должностей на государственной службе (ст. 21). Осуществление приема на государственную службу на основании конкурса, включающего сдачу квалификационных экзаменов должно производиться специальным агентством по кадрам, а не руководителем государственного органа.

Чтобы государственная служба не превращалась в услужение конкретному начальнику, необходимо всестороннее правовое регулирование административных отношений. Каждое должностное лицо должно иметь строго установленный статус. Дискретные полномочия

руководителей необходимо свести к минимуму. Это одно из основных условий формирования идеальной бюрократии по М. Веберу (11). Необходимо закрепить обязанность государственных служащих в случаях сомнения в правомерности полученного им для исполнения распоряжения, сообщать о нем не только руководителю, издавшему распоряжение и вышестоящему руководителю (ч. 4 ст. 14 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ»), но и в надзорную инстанцию, функцию которой сегодня выполняет прокуратура.

Необходимо принять дополнительные правовые меры по противодействию коррупции в государственном аппарате. Налоговые органы должны осуществлять строгий контроль над доходами государственных служащих и членов их семей. Все блага, получаемые должностным лицом прямо или косвенно, от кого бы то ни было, должны немедленно декларироваться.

Следует шире применять административную и уголовную ответственность должностных лиц за нарушение ими законодательства. Основной санкцией должно стать увольнение должностного лица с работы с запретом на какой-то срок занимать должности на государственной и муниципальной службе. При этом самим потерпевшим надо предоставить право выступать в суде в качестве обвинителя по административным и уголовным делам (если прокуратура отказывается поддерживать обвинение) в случае посягательства должностных лиц на права и свободы человека или организации.

Для разрешения жалоб население на административные органы (должностных лиц) и жалоб подчиненных на своих начальников должны быть созданы административные суды, способные профессионально и оперативно пресекать произвол в административном аппарате.

Таким образом, задача правовой реформы заключается в поддержании развития гражданского общества и ограничения самостоятельности государственного аппарата. Очевидно, что обособленные управленческие группы страны не заинтересованы в таких реформах и окажут самое мощное сопротивление реализации поставленных здесь задач.

Библиографический список

1. Ичитовкин Б. "Адхократия" -- путь борьбы с бюрократизмом // Вопросы экономики. 1989. № 12. С.109.
2. Уилсон Э. Новая виртуальная политика Украины // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 37.
3. Smith V.C. Bureaucracy and Political Power. N.Y. 1988. P. 27-29.
4. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 301.
5. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997. С. 70.
6. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юридическая литература». 1981. С. 280.
7. Коврякова Е. Конституционно-правовые отношения между законодательной и исполнительной властями США в области контроля над экспортом оружия // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 2-6.
8. Денисов С.А. Контрольная ветвь государственной власти // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования. Барнаул. 2001. С. 90-92.
9. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С 56-58.
10. Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 22.
11. Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. N.Y.: Oxford Un. Pr., 1947. P. 330.

23. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПАТЕРНАЛИСТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ТОЛЕРАНТНОСТИ ОБЩЕСТВА

// Вторые Кузбасские философские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции, Кемерово, 15-16 Мая 2002 года. Т.2. Кемерово: ИНТ. 2002. С. 60-62.

С. 60

Разные типы общества имеют собственные модели толерантности. Для патерналистического общества характерна модель толерантности, которая характеризуется следующими чертами.

1) Большинство рядовых членов общества имеют сверх высокую степень терпимости по отношению к государству. А.Г. Здравомыслов пишет: «Идеологически и организационно патерналистическая модель ведет к закреплению инфантильных черт психологии и поведения, основанных на слепом доверии к официальной доктрине и к авторитету высшей власти» [Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 1996. С. 228]. Этот вид толерантности основан не на разуме, а на заблуждениях людей, на закрытости властных органов и деятельности механизма манипулирования общественным сознанием.

2) Управленческие группы, представляющие государственный аппарат проявляют крайнюю нетерпимость к оппозиционным силам в обществе, которые составляют меньшинство. За счет устранения или минимализации оппозиции управленцы обеспечивают себе поддержку большинства населения.

3) Названные управленческие группы поддерживают у большинства населения чувства враждебности к какому-либо внешнему или внутреннему врагу (инакомыслящей оппозиции). Это является фактором, сплачивающим большинство вокруг управленческого меньшинства, как правило, во главе с вождем. В обществе поддерживается единомыслие.

В начале 90-х годов XX века Россия сделала несколько шагов в сторону построения демократического общества и правового государства. «Разрушение стереотипов доверия к власти со стороны массового сознания стало важнейшим достижением перестройки» — отмечает А.Г. Здравомыслов [Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 1996. С. 228]. Но в последние годы патерналистская модель толерантности общества постепенно восстанавливается. У юристов, поддерживающих либеральные ценности, возникает вопрос, какие характеристики правовой системы способствуют возвращению России к привычным для нее восточным ценностям?

1. Существующее позитивное право создает условия для поддержания вождистских настроений в обществе. Конституция РФ 1993 года закрепила суперпрезидентскую модель республики, при которой власть слабо рассредоточена между различными ее ветвями и появившаяся энергичная команда политиков, возглавляемых президентом, достаточно быстро сконцентрировала ее в своих руках. Для того, чтобы избежать восстановления вождизма,

С. 61

Западной Германии, после свержения фашизма, закрепила в своем Основном законе парламентскую форму правления.

Закрепленная в Конституции РФ форма правления, порождает конфликт с так называемым суммарным нулевым результатом [Конфликтология. СПб.: Издательство «Лань», 1999. С. 172], при котором президентская сторона получает возможность захватить всю полноту власти за счет устранения оппозиции с политической арены. Борьба за единовластие прикрывается призывами к диалогу и гражданскому согласию (Постановление Правительства РФ от 25 августа 2001 года). Очевидно, что на президентских выборах 2004 года оппозиция будет настолько ослабленной, что у нынешнего президента не будет достойных соперников. При таком положении у населения долго не появится плюралистическое мышление. Он будет продолжать верить, что существует только одна дорога к прогрессу, по которой его и ведет умный вождь.

Поддержание сверхтолерантного отношения населения к властям, которое отмечают зарубежные наблюдатели [Иному не дано? // Новая газета. 2002. № 14. С. 9] способствует закреплению в Конституции РФ модель введения людей в заблуждение. Нормы Конституции позволяют Президенту РФ формировать государственную политику (ст. 80 Конституции РФ), а ответственность за ее негативные результаты перекладывать на сформированное им Правительство (ст. 83, 111, 112 Конституции РФ). Отправляя очередной кабинет Правительства

в отставку, Президент, всякий раз выступает как народный заступник и даже поднимает свой авторитет. Такое же влияние на общественное сознание осуществляется через избирательное привлечение представителей оппозиции и отдельных чиновников к уголовной ответственности, осуществляемое Генеральным прокурором, кандидатура которого предлагается Президентом РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ).

2. Существующее законодательство не сумело защитить средства массовой информации от захвата их государственными структурами и зависимыми от них частными компаниями. В результате, под предлогом защиты нравственности и национальной безопасности в стране фактически уничтожена свобода слова и печати. Основные каналы распространения информации используются для навязывания членам общества единомыслия, культа президента. Заслуги Президента преувеличиваются. Все недостатки сваливаются на исполнителей и объективные обстоятельства. Одновременно, зависимые от государства средства массовой информации распространяют среди населения нетерпимость к «олигархической» или прозападной оппозиции, к Западу в целом. В ход пошли проверенные временем идеи великодержавия и антиамериканизма.

Для воспрепятствования проникновения с Запада либеральных идей, усилению закрытости страны к закону «О средствах массовой информации» принимается поправка, в соответствии с которой иностранные инвесторы не имеют право владеть контрольным пакетом акций российских СМИ.

Подобного рода практика прямо противоречит ст. 13 Конституции РФ и нормам «Декларации принципов толерантности», утвержденной резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО 16 ноября 1995 года.

С. 62

3. Начало 90-х годов XX века в России отличается быстрым ростом авторитета региональных лидеров, возникновением регионального самосознания. Все это удалось постепенно задушить «удавкой» из норм финансового права. Налоговые поступления из регионов распределяются так, что большинство субъектов Федерации оказываются дотационными, а значит зависимыми от центральной власти. Главы субъектов Федерации из самостоятельных политиков, которые могли бы претендовать на президентский пост на следующих выборах, превращаются в чиновников, зависимых от центра. Общество возвращается к идее «одна страна — один вождь».

4. Терпимость общества к государству и даже сакрализация его порождается экономической зависимостью людей от этого государства. Существующее налоговое и административное право подавляют инициативу массы людей, которые в других условиях могли бы заниматься мелким предпринимательством и самостоятельно себя содержать. Налоговый и бюрократический пресс (масса контролеров) поддерживает неимущее состояние большинства общества, которое не может обойтись без социальной помощи и попадает в полную зависимость от государства-добродетеля. Именно эти обстоятельства привели к тому, что значительная часть членов общества не рассчитывает на собственные силы и поддерживает идею расширения вмешательства государства во все общественные дела.

Высказывается мнение, что безмерная терпимость населения к государственному аппарату вызывается отсутствием в России доступных правовых механизмов самостоятельной защиты своих прав (в первую очередь, через суд), не эффективной ответственностью правонарушителей. Все это порождает у людей чувство неверия в собственные силы, апатию.

Развитие России по пути демократии требует от населения снижения уровня толерантности по отношению к аппарату государства и повышению его по отношению к различным оппозиционным группам, народам других стран. Большая терпимость к оппозиции должна быть у управленцев. Одним из условий такого развития является изменение существующего законодательства.

24. ОТНОШЕНИЯ 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 Ю-УрГУ, 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 частнопровому 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 отстаивать собственный интерес, добровольно отказываются от свободы и равенства, предоставляемого частным правом, и требуют возврата государства-няньки с господством публичного права. При этом управленцы выступают в роли защитников народа, обеспечивают 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 частнопровым. Пришедшие к власти на короткий срок политики постарались сделать все, чтобы как можно больше разрушить старую восточную систему публично-правовых отношений и заменить ее частнопровым 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 переиен. Страна постепенно возвращается к привычному и естественному для нее доминированию публично-правовых начал над частнопровыми, 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 умялять 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 частнопровыми.

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 этактистскому 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 частнопрового 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 редистрибутивная 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. Осакава Кр. Типология современного российского права на фоне правовой картины мира // Государство и право. 2001. № 4. С. 17.

25. 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 частнопроводных 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 частнопроводной 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, ссылаясь 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 частнопроводные 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 частнопроводных 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 частнопроводные 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» допускается 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 всеильным 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 частично-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, -- «всцело 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.

Этатистское правосознание по прежнему подозрительно относится к частному лицу. Обращается внимание на серьезную опасность злоупотреблений частными лицами правами обвинителя (10), как будь-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 декларированы 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 принадлежащее 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 бесправии» 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 атомохоме «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. Щечкохихин 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.
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.

26. ОГРАНИЧЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП В НОРМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

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

С. 200

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

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

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

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

с. 201

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

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

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

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

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

с. 202

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

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

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

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