

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ**

Том II

На правах рукописи

ЕКАТЕРИНБУРГ

2005

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).

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: denisov@fromru.com

Sa-denisov@yandex.ru

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

Содержание

СПРАВКА ОБ АВТОРЕ	2
СОДЕРЖАНИЕ	3
ТОМ 2.	8
1. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА	8
<i>// Состояние и перспективы развития правового государства в РФ. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (24-25 мая 2001 года). Челябинск. 2001. С. 11- 12.</i>	<i>8</i>
2. ПРИВИЛЕГИИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ	10
<i>// Российская государственность на пороге XXI века. Сборник материалов Всероссийской научной конференции. 21-22 сентября 1999 года. Киров 2000. С. 122-125.</i>	<i>10</i>
3. ФОРМИРОВАНИЕ НРАВСТВЕННОГО, ПОЛИТИЧЕСКОГО И ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ СТУДЕНТОВ ПРИ ИЗУЧЕНИИ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	12
<i>// Современные формы и методы обучения праву юристов, государственных и муниципальных служащих. Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-методической конференции. Г. Екатеринбург, 1-3 февраля 2005 г. Екатеринбург, 2005. С. 98-101.</i>	<i>12</i>
4. РОЛЬ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ В ТЕОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА	15
<i>// Российская интеллигенция: критика исторического опыта. Тезисы докладов Всероссийской конференции с международным участием, посвященной 80-летию сборника «Смена вех». 1-2 июня 2001 г. Екатеринбург. 2001.</i>	<i>15</i>
5. СЕЛЕКТИВНАЯ ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ЭЛИТ В ОТНОШЕНИИ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ	16
<i>// Толерантность и власть: судьбы российской интеллигенции. Тезисы докладов международной конференции, посвященной 80-летию «философского парохода», 4-6 октября 2002 г. Пермь, 2002. С. 46-47.</i>	<i>16</i>
6. ЭТАТИЗМ И ТОЛЕРАНТНОСТЬ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ	18
<i>// Российская интеллигенция в условиях третьего тысячелетия: на пути к толерантности и диалогу. Екатеринбург. 2001. С. 14-16.</i>	<i>18</i>
7. БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ ЗАКОННОСТИ	20
<i>Направлено на семинар «Правовой режим законности» в г. С. Петербург. Январь 2001 года.</i>	<i>20</i>

8. КОНТРОЛЬНАЯ ВЕТВЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	22
<i>// Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования. Материалы Республиканской научной конференции. Изд-во Алтайского университета. Барнаул. 2001. С. 90-92.....</i>	
9. ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ	24
<i>// Государственная власть и права человека. Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима. Из-во Томского университета. 2001. С. 186-187.</i>	
10. ВЛИЯНИЕ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ГОСУДАРСТВА, ПОЗИТИВНОГО ПРАВА И ОБЩЕСТВА НА ПРЕСТУПНОСТЬ В СТРАНЕ	25
<i>// Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (22-23 апреля 1999 года). Екатеринбург. 1999. С. 24-26.....</i>	
11. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ (МУНИЦИПАЛЬНОМ) МЕХАНИЗМЕ	27
<i>// Новая правовая мысль Волгоград, 2002. № 1. С. 48-53.....</i>	
12. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	32
<i>Выступление на конференции «Права человека и коррупция». Г. Екатеринбург. 2001 год</i>	
13. НАРУШЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ И КОНСТИТУЦИИ РФ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ.....	34
<i>// Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Вып. 2. Красноярск: ИЦ КрасГУ 2003. С. 51-59.</i>	
14. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ССЫЛОК НА БОГА В ИСТОРИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ИНТЕРЕСАХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП	38
<i>// Государство, право и управление: Материалы V-й Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1. М.: ГУУ, 2005. С. 44-48.</i>	
15. НАРОД КАК СУБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО (КОНСТИТУЦИОННОГО) ПРАВА	41
<i>// Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Выпуск 1. По итогам научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.П. Шахматова. Красноярск, 2001. С. 15-23.....</i>	
16. ИЗУЧЕНИЕ РЕАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ В ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	45
<i>// Юрист XXI века: реальность и перспективы. Материалы Всероссийской научно-</i>	

практической конференции (19-20 апреля 2001 года). Екатеринбург. 2002. С. 491-493.....	45
17. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДИАЛЕКТИКО-МАТЕРИАЛИСТИЧЕСКОГО МЕТОДА В ПОЗНАНИИ ПРАВА	47
Проблемы философии права и государства. Вып. 2. Сборник научных статей. Тюмень, 2003. С. 17 – 18.	47
18. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ЧЛЕНАМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ	49
19. БЮРОКРАТИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА.....	54
// Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений. Материалы международной конференции. Самара: Кредо, 2001. С. 80-83.	54
20. ТРИ ВОЛНЫ БЮРОКРАТИЗАЦИИ И ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ	56
// 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.	56
21. ПРОБЛЕМЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ.....	58
// Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. Н.Новгород. 2002. С. 34-45.....	58
22. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) СЛУЖАЩЕГО НОВОГО ТИПА В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ В ВУЗЕ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ».....	64
Конференция - ноябрь 2001 год, Екатеринбург, Академия государственной службы.....	64
23. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МАРКСИСТСКОЙ ТЕОРИИ ДЛЯ ВЫЯВЛЕНИЯ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ВОЗНИКНОВЕНИЯ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ ХХ ВЕКА.....	68
Материал для сборника. Нижневартовск. 2001.....	68
24. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В ПРАВОВОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ.....	70
// Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления (Материалы научно-практического семинара). Тюмень. Издательство Тюменского государственного университета, 2002. С. 30-34.....	70
25. СОБРАНИЯ И КОНФЕРЕНЦИИ ГРАЖДАН В ГОРОДСКОМ	

МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ	72
Статья в сборник Тюм ГУ.....	72
26. ИЗУЧЕНИЕ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В КУРСЕ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА.....	75
// Права человека как предмет обсуждения и обучения: Материалы дискуссии 2002-2003 гг. СПб.: Норма, 2004. С. 115-120.....	75
27. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	78
// 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.....	78
28. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	80
Выступление на конференции в г. Омске. Январь 2002 года.	80
29. ЗАДАЧИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ	84
// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2002 года) Ч. 1. Красноярск. 2002. с. 57-61.	84
30. ОБОСОБЛЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ГРУППЫ КАК ФАКТОР, СПОСОБСТВУЮЩИЙ СОВЕРШЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ	86
// Экономические правонарушения: история, состояние, проблемы борьбы. Материалы Международной научно-практической конференции (18-19 апреля 2002 года). Екатеринбург: Изд-во УрГюа, 2002. С. 155-159.....	86
31. БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ ТИП ГОСУДАРСТВА И ПРАВА	88
// Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд- во СурГУ, 2002. С. 3-24.	88
32. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ КАК СРЕДСТВО УДЕРЖАНИЯ ВЛАСТИ ОБОСОБЛЕННЫМИ УПРАВЛЕНЧЕСКИМИ ГРУППАМИ	97
// 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.....	97
33. РОЛЬ ЛИЧНОСТИ В ИСТОРИИ ПАТЕРНАЛИСТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ	102
Тезисы доклада на вторую сессию «Уральские историко-правовые чтения» 14-16 мая 2002 года	102

ТОМ 2.

Денисов С.А.

1. Проблемы развития государственно-правовой системы России в ходе реализации цели формирования правового государства

// Состояние и перспективы развития правового государства в РФ. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (24-25 мая 2001 года). Челябинск. 2001. С. 11-12.

с. 11

В России выработалась традиция пытаться осуществлять революционные скачки из одного состояния в другое минуя какие-то этапы эволюции. Сегодня ст. 1 Конституции РФ 1993 года поставила перед обществом задачу от неправового государства «прыгнуть» в правовое. Как и следовало ожидать, этот скачек не проходит легко.

Мы проводим эксперимент по скрещиванию азиатской (бюрократической) государственно-правовой системы с европейской. В результате прививки на азиатскую основу европейской нормативной базы вырос мутант, в котором признаки бюрократизма (субъекты права с их правосознанием, государственные органы) сочетаются с признаками европейской системы (законодательство). Некоторые свойства неузнаваемы, представляют собой что-то третье. Например, государственное регулирование экономики привело к созданию властно-предпринимательских кланов, которые подавляют рынок с его свободной конкуренцией и расточительно расходуют государственные средства.

1. Максимальный успех достигнут в создании конституционной нормативной основы для правового государства. Конституция РФ 1993 года провозглашает суверенитет народа (ст. 3) и закрепляет политические права и свободы (ст. 30-33). Человек объявляется высшей ценностью (ст. 2), целая глава посвящается правам и свободам граждан (гл. 2). Нормы права, признаваемые западной цивилизацией как естественные закреплены в статьях Конституции РФ, которая имеет высшую юридическую силу и прямое действие.

Некоторые проблемы имеют место с нормативным закреплением разделения властей. Ст. 10 Конституции РФ провозглашает этот принцип, а нормы, помещенные в ст. 11 и главу «Президент РФ» ограничивают его действие. В результате, государственная власть все больше концентрируется в руках небольшой группы людей, которые определяют характер законодательной деятельности, осуществляют управление страной, получают все больший контроль над населением.

2. Несколько хуже в России обстоит дело с нормами законов и подзаконных актов. Огромное их количество отменяется ежегодно судами разных инстанций, опротестовывается прокуратурой как не соответствующие Конституции РФ и законам более высокой юридической силы. Вместо отмененных принимаются новые неконституционные нормы. Многие из них действуют годами.

Верховенство законов в стране не обеспечено. Конституционный Суд РФ признал право Президента РФ принимать указы, носящие характер законов.

У юристов много претензий к нормам существующего российского законодательства. Отмечается его высокий динамизм, большое количество пробелов, наличие противоречий, неточность некоторых норм.

3. Совершенно не соответствует идеалам правового государства степень **эффективности действия** позитивного права. Даже официальная статистика показывает резкий рост правонарушений в стране за последние годы. Государственный

аппарат не подконтрольный народу и его представителям твоит произвол. Суды не справляются с потоком обращений граждан и их объединений. Много судебных решений не исполняется.

Средний класс, который на Западе является опорой правопорядка, в России таковым не является. Он не обладает политической силой. Поэтому представители неимущих слоев населения в союзе с умножившейся за последние годы государственной бюрократией формирует законодательство нацеленное на максимальную эксплуатацию этого слоя. Ответом является уклонение от уплаты налогов, нарушение иных законов, участие в коррупционных связях.

Неумелое руководство страной постоянно приводит к возникновению экстремальных ситуаций и решению возникающих проблем на основе принципа целесообразности в ущерб законности.

С. 12

Законность в стране остается не обеспеченной или опирается на силу специальных государственных органов.

4. Законодательство одной цивилизации можно перенести в другую страну. При этом обнаруживается, что главным элементом государственно-правовой системы являются не статьи нормативных актов, а субъекты права с их правосознанием.

Народ, привыкший к не свободе не желает реализовать свое право быть сувереном. Многие стремятся передать властные полномочия главе государства, возродить элементы монархизма. Люди не умеют воспользоваться своим правом избирать. Часть из них отказывается участвовать в выборах органов власти, фактически не желает стать гражданами, предпочитая оставаться подданными. Участвующие в голосованиях не уважают свой собственный выбор, свой парламент. Последний, не имея авторитета среди населения, не может сдерживать исполнительную власть.

Права и свободы, закрепленные в Конституции и законах, при отсутствии активности и организованности действий их носителей остаются на бумаге.

Нормы, привнесенные из западной культуры, не понимаются большинством населения, не становятся его внутренними жизненными ценностями. То, что на Западе считается естественным (объективно существующим), то в России является новинкой (искусственным) и многими не принимается (например, неприкосновенность частной собственности). Другие ценности искажаются. Свобода и демократия воспринимаются как хаос и произвол, равенство как уравниловка.

Вместе с тем в стране уже появился и укрепляется субъект права и гражданского общества, способный в будущем взять государство под свой контроль. Этот субъект — частный собственник.

5. Еще раз подтверждается материалистическая идея о том, что государственно-правовая система есть лишь надстройка над социально-экономическим базисом. Отказ от проведения референдумов, препятствия на пути развития судебной системы, затяжки с вводом в действие ряда норм Конституции РФ объясняются отсутствием материально-финансовых средств в стране. Неимущее положение населения не позволяет ему пользоваться дорогими юридическими услугами для защиты своих индивидуальных и коллективных прав.

Вывод. Российское государство нельзя считать правовым поскольку общество не поставило его в строгие рамки норм права.

2. Привилегии и ограничения прав должностных лиц

// Российская государственность на пороге XXI века. Сборник материалов Всероссийской научной конференции. 21-22 сентября 1999 года. Киров 2000. С. 122-125.

С. 122

Между потребностями людей, занимающих должности в государственном аппарате и обществом существует **противоречие**. Первые за свой труд хотели бы получить от общества больше благ. Общество заинтересовано получить максимальную выгоду от содержащегося за его счет аппарата. Право должно урегулировать это противоречие. Исходя из идеи равенства и справедливости предлагается установить **баланс** прав и обязанностей должностных лиц, их привилегий и ограничений. Равенства между рядовыми гражданами и должностными лицами в наборе конкретных прав и обязанностей быть не может.

1. Должностные лица наделяются **властными полномочиями**. Они имеют право отдавать распоряжения, обязательные для рядовых граждан. Они распоряжаются материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами. Обязанность исполнять управленческие функции для достижения общественно полезных целей часто превращается в право использовать властные полномочия для дос

с. 123

тижения личных или групповых целей. Слуги общества превращаются в господ, в несменяемое привилегированное сословие.

Чтобы этого не происходило необходима система ограничений прав должностных лиц. Их жизнь и деятельность должна подлежать более жесткому контролю со стороны общества и специальных органов. Их право неприкосновенности должно быть ограничено в большей степени, чем права рядовых граждан. Они должны подлежать более строгой ответственности за совершение правонарушений.

Например, для пресечения коррупции требуется контроль за родственными и личными связями должностных лиц, контроль за получением благ как самим чиновником, так и его родственниками. При этом необходимо нарушать неприкосновенность личной жизни должностного лица и его родственников, устанавливать ограничения конституционных прав, которые имеются у рядовых граждан. Закон уже сегодня запрещает должностным лицам заниматься предпринимательской деятельностью. Сложившаяся в России ситуация требует распространить этот запрет и на ближайших родственников должностного лица с которыми он ведет единое хозяйство.

Для отделения власти от капитала, обеспечения независимости и беспристрастности должностных лиц при принятии решений следует запретить должностным лицам иметь какой-либо иной источник получения материальных благ кроме государственного довольствия, получаемого за исполнение должностных функций. Для этого, установленная оплата труда должна быть достаточной для обеспечения достойного благосостояния служащего и его семьи. Доходы и расходы чиновника и членов его семьи должны быть под строгим контролем общества и государства. Отказ Президента РФ поддержать ограничения прав чиновников и членов их семей в законе о борьбе с коррупцией, ссылаясь на конституционные права граждан, надо рассматривать как прикрытую защиту коррупции, которая особенно процветает в его окружении.

В России работники государственных предприятий и учреждений не считаются государственными служащими и на них не распространяются ограничения, установленные законом «Об основах государственной службы».

В странах Запада имеет место ограничение свободы труда для чиновников, ушедших в отставку. Во Франции им запрещается в течении 5 лет устраиваться на работу в фирмы, которые ранее находились под их контролем. В Великобритании такое трудоустройство возможно только по специальному разрешению.

Ограничения конституционных прав служащих должны иметь **добровольный** характер. При поступлении на службу человек должен сознательно соотнести выгоды, связанные с ней и ограничения своих прав. Эта информация должна быть доведена до ближайших родственников претендента на государственную службу, чьи права будут так же ограничены. Их несогласие с принятием на себя ограничения прав следует рассматривать как законное препятствие для поступления лица на государственную службу РФ.

С. 124

Исходя из сказанного не может быть гражданского полноправия должностных лиц. Они пользуются общегражданскими правами и свободами с ограничениями, обусловленными особенностями государственной службы и предусмотренными законом о статусе государственных служащих.

2. К перечисленным ограничениям прав должностных лиц прибавляются обязанности и запреты, которые можно рассматривать как дополнительное бремя. Должностные лица не могут иметь той широты

свободы слова, что предоставлена гражданам, свободы объединения в партии, права на забастовку. Они должны быть образцом нравственного поведения.

Эти ограничения должны быть компенсированы определенными привилегиями материального и иного характера. Марксистская идея отказа от привилегий управленческих групп может вести либо к тому, что на государственной службе соберутся самые худшие специалисты из всех профессий, не нашедшие себе места в других областях жизни, либо к тайности и незаконности получения этих привилегий, как это было в советский период. Управленческие группы обычно обладают такой силой в обществе, что лишить их привилегированного положения практически невозможно. Лозунг «борьбы с привилегиями» не имеет реальной почвы. Он часто используется в демагогических целях в процесс борьбы одной элиты против другой. Против привилегии не надо бороться. Их надо упорядочить и направить на обеспечение общественно-полезных целей.

Получение привилегий должно **основываться на принципах** их открытости (гласности), законности, измеримости в денежном выражении, соразмерности трудовым заслугам перед обществом, объему указанных выше ограничений прав по сравнению с рядовыми гражданами и объему властных полномочий.

Привилегии должны обеспечивать **нецелесообразность** для должностного лица **нарушения закона** (хищения, взяточничества, злоупотребления служебным положением, превышения власти), создавать стимулы к активной общественно-полезной деятельности, качественному исполнению своих обязанностей, росту профессиональных качеств служащих, привлекать на государственную службу наиболее грамотных, честных людей, преданных интересам общества и удерживать высококлассных специалистов в органах власти.

Нельзя допускать, чтобы привилегии оказались дополнительным средством поддержания личной зависимости подчиненных от своих начальников. Размер их должен соответствовать **заслугам** должностного лица перед обществом, а не перед вышестоящим руководителем. Нужно вырабатывать объективные критерии определения качества управленческого труда.

Все привилегии должны вводиться **законом**, а не самими чиновниками через подзаконные акты. Узаконены должны быть основания для получения благ. Порядок получения привилегий должен быть строго регламентирован. Нарушение его и получение незаконных привилегий надо рассматривать как хищение государственного имущества путем обмана, злоупотребления властью или превышения служебных полномочий.

Объемы денежного содержания, иных благ, которые получают должностные лица должны быть **известны обществу**. Оно имеет право знать во что

с. 125

обходится ему управленческий аппарат и не разумней ли самим исполнять какие-то функции или передавать их за меньшую плату коммерческим структурам. Контроль со стороны общества, политиков, специальных надзорных служб за распределением благ позволяет в большей степени гарантировать их обоснованность.

Открытость законных привилегий создает привлекательность государственной службы для честных людей, обеспечивает конкурентность замещения вакантных мест. Тайность распределения благ позволяет тем, кто распределяет их использовать свои права в личных или групповых целях.

В международной практике организации государственной службы объем поощрений связывается с **квалификацией** служащего, выражающейся через его чин, ранг, разряд, звание, класс. Для введения этого порядка в России необходимо выработать единые требования к квалификации служащих разных уровней, обеспечить объективное и беспристрастное проведение аттестаций и квалификационных экзаменов специальными комиссиями. Самой большой проблемой является устранение субъективизма при определении квалификации служащего.

Необходимо завершить **отказ от кастовости** в распределении благ при которой чиновники имели свои магазины, ателье, больницы, санатории, базы отдыха, транспорт, детские сады и школы для своих детей. Привилегии в основном должны выражаться в денежной форме.

Привилегии государственных служащих должны сочетаться с гарантиями равного доступа граждан к государственной службе, провозглашенного в ст. 32 Конституции РФ. Необходимо перейти к **обязательному конкурсному набору** на государственную службу и конкурсному замещению должностей. Как уже отмечалось, главное — обеспечить беспристрастность конкурсных комиссий и выбор критериев оценки способностей претендентов.

3. Формирование нравственного, политического и правового сознания студентов при изучении общей теории государства и права

// Современные формы и методы обучения праву юристов, государственных и муниципальных служащих. Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-методической конференции. Г. Екатеринбург, 1-3 февраля 2005 г. Екатеринбург, 2005. С. 98-101.

С. 98

Ослабление государства, отход от тотального контроля за населением привел в России к развитию хаоса в отношениях между людьми. В формировании нового порядка, основанного не на внешнем принуждении, первейшую роль должно играть саморегулирование людей своего поведения, основанное на определенном характере нравственного, политического и правового сознания. При формировании этого сознания в России возникает множество проблем. Не эволюционное развитие страны, скачки от одного общественного строя к другому по воле правящих элит, в течение XX века, приводили к резкому переходу общества от одних ценностей к другим. Это не позволило сформировать прочных общественных традиций. На новом этапе модернизации России возникает вопрос, какого содержания должно быть нравственное, политическое и правовое сознание людей, чтобы страна могла уверенно смотреть в будущее. От старых идеалов, закреплённых в моральном кодексе строителя коммунизма, партийных решениях, проповедуемых в учебниках по педагогике (1), мы отказались. Необходимо подумать о том, каков характер сознания нам нужен для выживания общества и его развития. Изучение общей теории государства и права, исходя из предмета исследования, неизбежно, вне зависимости от поставленных целей, приводит к формированию определенного нравственного, политического и правового сознания студентов. Чтобы этот процесс не был стихийным необходимо решить, какие цели преследовать, какие идеалы иметь перед собой.

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

2. Формирование личности свободного человека возможно только в процессе применения **активных формы обучения**, когда изучение материала не сводится к простому запоминанию того, что представлено

с. 99

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

3. Формирование представлений о **разнообразии** нравственных, политических и правовых идеалов происходит в процессе изучения разных школ права в правоведении и, в особенности, разных направлений в естественном праве. Изучение различных нравственных и правовых

систем ценностей позволяет студентам делать осознанный выбор определенной системы для себя, ограничивает возможность превращения их в объекты манипуляций.

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

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

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

Активность людей есть следствие **недовольства их существующим положением**. Учебники по теории государства и права советского периода, как вся советская идеологическая литература, замалчивали стоящие

С. 100

в обществе проблемы, «лакировали» действительность. Эта традиция, в какой-то мере действует до сих пор. Критике подвергается прошлое и, тем самым, поднимается престиж настоящего (5). Ряд учебников по теории государства и права отказываются от анализа современного российского государства и права (6). Особенно нелюбимой является оценка его с точки зрения типологии (классовой сущности). Только публицисты и криминологи поднимают проблемные вопросы, в частности, о криминальном характере современного отечественного государства, реализации им интересов небольшой группы людей.

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

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

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

6. Изучение **отечественного государства** и права дает хорошую основу для решения вопроса о соотношении **целей и средств** достижения личных и общественных идеалов. В

России, в соответствии с восточными традициями, отдельный человек считался меньшей ценностью, чем общественное благо. На этой почве цели социалистической революции,

с. 101

построения коммунизма, рыночных отношений ставились выше блага конкретных людей. Они «жертвовались на алтарь» великих идеалов. Цели оправдывали средства. Перед студентами необходимо ставить вопрос, следует ли продолжать эти традиции, или обратиться к европейскому философскому индивидуализму и человека рассматривать как высшую ценность.

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

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

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

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

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

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

Литература:

1. Педагогика: Учебное пособие для студентов педагогических институтов. М.: Просвещение. 1983. С. 399-417.
2. Немов Р.С. Психология: Учебник для студентов высших педагогических учебных заведений. В 3-х книгах. Кн. 2. Психология образования. М., 1997. С. 239.
3. Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ. 1993. С. 29.
4. Педагогика: Учебное пособие для студентов педагогических институтов. М.: Просвещение. 1983. С. 400.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М.: Новый юрист. 1998. С. 250-299.
6. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2000.

4. РОЛЬ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ В ТЕОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

// Российская интеллигенция: критика исторического опыта. Тезисы докладов Всероссийской конференции с международным участием, посвященной 80-летию сборника «Смена вех». 1-2 июня 2001 г. Екатеринбург. 2001.

С. 235

Социалистические идеи переживают в России период наименьшей популярности. Но ход истории неумолим. Ни какой строй, ни какой тип государства не может быть вечен. Развитые страны уже прошли наивысшую точку развития капитализма с его неприкосновенной частной собственностью, свободой рынка, концентрацией общественных благ в руках немногих. В них вызревают ростки какого-то нового общества, строится новый тип государства, не принадлежащего узким элитарным группам. Возможно, Э. Тоффлер окажется прав и власть буржуазных элит заменится правлением технократии. Но есть признаки того, что социализм, как строй основанный на власти большинства, а вместе с ним и социалистическое государство, обеспечивающее политическую власть большинства окажется не утопией, а реальным будущим. Конечно, это будет не тот социализм, модель которого нарисована К. Марксом, Ф. Энгельсом и В.И. Лениным. Пролетариат, как класс работников физического труда, не имеющих собственности, не только не смог стать «могильщиком» капитализма, но сам постепенно уходит в небытие вместе с вытеснением из сферы производства физического труда. Все шире становится другой слой общества — рабочие интеллектуального труда (интеллигенция). Количество и сила этого слоя увеличиваются по мере превращения науки в основную производительную силу, с ростом темпов замены одних технологий на производственных процессах другими, с автоматизацией всех процессов производства. Не физическая сила, ни капитал, а интеллект, знания превращаются в решающий фактор экономического прогресса. По мере решения первейших жизненных потребностей человека, все большее значение приобретает духовная сфера жизни общества. Производителем ценностей в этой области так же является интеллигенция

с. 236

ция. Есть предположение, что этот новый массовый социальный слой не потерпит над собой господства элит, обладающих собственностью на средства производства или должностным положением в государственном аппарате. В отличие от пролетариата, который, как показала история, был способен только разрушить старый строй и привести новые бюрократические элиты к власти, интеллигенция обладает свойствами, позволяющими ей стать коллективным собственником обобществленных средств производства и обеспечить демократический режим работы государственного аппарата. Она имеет интеллектуальные способности и может приобретать разносторонние знания, необходимые для сознательного формирования целей общественного развития и выявления путей их достижения; в состоянии объединяться для совместного принятия важнейших решений; сознательно формировать государственный аппарат, используемый для достижения поставленных целей; осуществлять контроль за его деятельностью. Интеллигенция, как собственник интеллектуальных способностей к труду, объективно заинтересована в распределении общественного продукта не по объему накопленного овеществленного капитала, а по результатам общественно полезного труда. Такое распределение, в свою очередь, должно стимулировать небывалые ранее темпы общественного развития. Целью каждого становится не получение прибыли за счет других, а удовлетворение общественных потребностей.

Интеллигенция не только осознает нетерпимость положения при котором судьба общества зависит от произвола немногих собственников монополизированного капитала, но и обладает потенциалом коллективного собственника обобществленных средств производства. Если национализация предприятий и вмешательство государства в экономические процессы при поддержке пролетариата приводили к господству бюрократии и построению азиатского типа общества, то при наличии широкого и сильного слоя интеллигенции создается возможность поставить государство под общественный контроль и использовать его в общих интересах. При этом государственная собственность становится не бюрократизированной, а обобществленной. Данная модель социализма не предполагает полного отказа от частной собственности. Речь идет лишь о социализации основных средств производства и коррекции частных интересов в соответствии с общественными потребностями.

Интеллигенция способна преодолеть пропасть между такими общественными функциями как непосредственное производство благ, управление и осуществление прав собственника. Она способна обеспечить их единство.

Конечно, элиты, для сохранения своего доминирующего положения способны с помощью имеющихся у них средств сеять рознь внутри слоя интеллигенции, пропагандировать частнособственнический эгоизм, пассивность, привлекать часть интеллигенции для реализации своих групповых интересов. Но одному субъективному фактору всегда можно противопоставить другой. Интеллигенция является генератором идей свободолюбия, уважения прав человека. На почве этого у нее должно родиться понимание необходимости действовать организованно, активно, создавать институты, позволяющие овладеть государственной машиной и использовать ее во благо большинства. Здесь неприемлемы ленинские идеи о сломе старой государственной машины. Этой старой «машиной» нужно научиться управлять, а в ходе учебы вносить в нее необходимые улучшения.

Превратившись в массовую группу общества, интеллигенция способна обеспечить плюрализм идей, политических направлений, превратить избирательные кампании из актов мошенничества в сознательное заключение общественного договора между политиками-профессионалами и различными группами населения.

Таким образом, интеллигенция способна воплотить в жизнь социалистические идеи.

5. Селективная политика управленческих элит в отношении интеллигенции

// Толерантность и власть: судьбы российской интеллигенции. Тезисы докладов международной конференции, посвященной 80-летию «философского парохода», 4-6 октября 2002 г. Пермь, 2002. С. 46-47.

С. 46

Управленческие элиты, получающие значительную власть над обществом и независимость от него, приобретают специфический взгляд на мир. Себя они рассматривают как свободных творцов, подобно Богу, создающих этот мир по своему разумению. Общество для них представляется объектом воздействия, а люди как живые инструменты или сырье для реализации поставленных целей.

Такие отношения типичны для патерналистического государства, которое, по мнению В.О. Ключевского возникает в Верхневолжской Руси. В отличие от своих предшественников, здесь князья, начиная с Юрия Долгорукого начинают смотреть на свой удел как на «на дело рук своих, на свое личное создание», «личную собственность», чувствуют себя «полными хозяевами в своей волости» (1). Идеология хозяина ясно проступает в словах письма царя Алексея Михайловича Романова: «Бог ... благословил и предал нам, государю правити и разсуджати **люди своя** на востоке, и на западе, и на юге, и на севере ...» (2). «Бережливым хозяином», «зорким глазом» следящим за своим народом (который сравнивается с неразумными детьми) предстает Петр I (3).

Большевики лишь продолжали устоявшиеся в России патерналистические традиции, характерные для азиатских стран. Как прежние цари, они считали себя хозяевами, а народ «сырьем» для реализации коммунистического эксперимента. Полученный людской материал,

С. 47

не очень подходил для строительства нового общества и его решили переработать, используя методы селекции (4). Эти методы были применены и к интеллигенции, которая не устраивала новых «хозяев» России в большей степени. Так называемая «антисоветская интеллигенция», которая была объявлена «врагом народа» (5) уничтожается в ходе «красного террора». С 1918 года, В.И. Ленин доказывает партократии, что интеллигенцию, которая готова смириться с новой властью надо «использовать» как «подсобный материал» для строительства «здания», проект которого они начертали (6). Интеллигенция, оставшаяся в России, ставится в условия, при которых она вынуждена служить партократии. Уничтожение частной собственности, государственный контроль за распределением всех предметов потребления, обесценивание денег, голод в период гражданской войны и после нее, ограничение авторских прав уничтожают источники для независимого от государства существования интеллигенции. Что бы выжить она должна поступать на государственную службу. Все становятся, как пишет Грум-Гржимайло, «людьми 20 числа, которые голодом принуждены быть послушными рабами» (7). Часть интеллигенции помещается в места лишения свободы и принуждается к труду (8).

Для привлечения интеллигенции на свою сторону партократия использует патриотические лозунги объединения сил для борьбы с внешними захватчиками, для необходимости экономического подъема России.

В.И. Ленин, при выступлениях в среде партократии, не скрывает, что договор с интеллигенцией лишь **тактический прием**, применяемый в трудный период времени для удержания власти. Он говорит, что надо привлечь ее хотя бы на время (9). На одном из собраний партийных функционеров он говорит, что соглашение с интеллигенцией — это «старый хлам и больше ничего». Но в создавшихся условиях

«приходится» идти на эти соглашения «Когда они говорят, что хотят быть нейтральными и быть с нами в добрососедских отношениях, мы отвечаем: этого только нам и надо» (10).

Одновременно, В.И. Ленин пишет, что по мере готовности сотрудничать с Советской властью новых слоев интеллигенции, старых надо «выкидывать вон» (11). В партийных документах четко указывается, что необходимо способствовать расслоению колеблющейся интеллигенции, привлекая на свою сторону тех, кто готов к сотрудничеству с новой властью и проводя репрессии против тех, кто не желает с ней смириться (12). В частности, принимается решение об «изоляции» путем высылки за границу и в слабо обжитые районы (13) той части интеллигенции, которая не пригодна для строительства нового общества.

Одновременно партократия ставит перед собой задачу создать новую интеллигенцию из рабочих и беднейших крестьян, которая будет совершенно предана новому хозяину. Будучи еще представителем партийной элиты Н.И. Бухарин говорит о том, что им нужны культурные люди, которые бы «работали на коммунизм». Далее он признается: «Мы рассуждаем как строители, как архитекторы...». «...мы будем штамповать интеллигентов, будем вырабатывать их, как на фабрике» (14). По мере решения этой задачи становится возможным уничтожение старой интеллигенции. Процесс этот набирает темпы начиная с Шахтинского «дела» (1928 год). В 30-е годы осуществляется новая кампания «отбраковки» и уничтожения интеллигенции, в ходе которой в живых остаются только верные сталинцы, лакействующие и раболепствующие перед вождем (15).

Интеллигенция постоянно порождает вольнодумцев. Поэтому всякая усилившаяся управленческая группа осуществляет селекцию внутри нее.

1. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 2-х книгах. Кн. 1. Минск: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 403-404.

2. История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ. 1996. С. 228.

3. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 2-х кн. Книга 2. Минск, Харвест, М.: АСТ. 2000. С. 395-397.

4. Селекция — выведение новых и улучшение существующих сортов растений, пород животных и штаммов микроорганизмов путем применения научных методов отбора, гибридизации, оценки потомства — Современный словарь иностранных слов. М.: «Русский язык», 1993. С. 549.

5. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 200.

6. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 159-160.

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

8. Власть и интеллигенция в сибирской провинции (конец 1919- 1925 гг.). Сборник документов. Новосибирск: ЭКИР. 1996. С. 73-74.

9. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 225-233.

10. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 196.

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

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

13. Декрет ВЦИК от 10 августа 1922 года //История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 198-199.

14. История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 213.

15. Суровая драма народов: Ученые и публицисты о природе сталинизма. М.: Политиздат, 1989. С. 368.

6. ЭТАТИЗМ И ТОЛЕРАНТНОСТЬ ИНТЕЛЛИГЕНЦИИ

// Российская интеллигенция в условиях третьего тысячелетия: на пути к толерантности и диалогу. Екатеринбург. 2001. С. 14-16.

С. 14

Толерантность общества и интеллигенции в частности определяется доминирующей идеологией и характером государства. Особую нетерпимость к инакомыслию навязывает обществу авторитарное государство и обслуживающая его идеология этатизма. Последняя рассматривает государство как высшую ценность и фактически санкционирует подавление этим государством прав человека. Эта идеология допускает использование аппарата государства с его административно-правовыми ресурсами в идеологическом соперничестве для подавления иных идеологий. Этатизм, как правило, использует приемы поиска врагов народа, разделение населения на патриотов и предателей Родины. Используются лозунги наведения порядка, великодержавности.

Для российского общества и большей части интеллигенции типична идеология этатизма. Лишь XX век представил перепады настроений общества от этатизма к демократии. В начале XX века в России быстро распространился демократический дух. Авторитарное государство было разрушено. Но общество, не умеющее самоорганизоваться, впало в состояние хаоса. После этого, оно стремительно вернулось к своим этатистским убеждениям, возложив надежды на новое советское государство и его вождей. «Сменовеховцы» были одними из тех, кто распространял среди интеллигенции веру в сильное большевистское государство, которое способно возродить великую Россию. Вместе с ростом величия государства в обществе было уничтожено инакомыслие. Жертвами сильного государства стали сами «сменовеховцы».

Вновь святая вера в демократию проснулась в народе и массе интеллигенции в конце 80-х годов XX века. Даже самые ярые гонители свобод вдруг стали демократами. Однако построить демократическое правовое государство в обществе, не привыкшем к самоуправлению, не удалось. Вновь возник хаос. В общественном сознании постепенно возникает сомнение в ценности демократии. Сторонники этатизма объявляют возникший хаос пиком развития демократии и призывают вернуться к традиционным для Российского народа ценностям: сильному патерналистическому государству, вождизму и великодержавию. Раздувается дух реванша. Приблизительно с середины 90-х годов XX века этатистские идеи стали преобладать в обществе и в среде интеллигенции. С 2000 года не без усилий государственного аппарата, российское общество входит в период массовой веры в необходимость возврата к традиционному для стран Востока сильному государству. Интеллигенция вместе со всем обществом безразлично относится к созданию единой партии бюрократии, фактической ликвидации разделения властей, распространению идей вождизма, централизации управления страной и свертыванию федерализма, росту влияния государственного аппарата в экономике. Авторитаризация

с. 15

государства, поддерживаемая этатистскими настроениями, уже проявляется в борьбе с инакомыслием. Государственный аппарат вытесняет оппозиционно настроенные средства массовой информации с информационного поля. Следующим шагом, видимо, будет борьба с инакомыслием в учебных заведениях.

Управленческие группы могут проявлять высокую способность к приспособлению общественных идей для собственных целей. Толерантность, совмещенная с идеями этатизма, приобретает форму беспринципности и угодничества. Авторитарному государству нужна интеллигенция, которая готова приложить свои способности для распространения любых идей, выдвигаемых государственным аппаратом. Ему нужна интеллигенция, которая будет терпимо относиться к произволу государственных чиновников, лжи и коррупции.

Скорее всего, период веры в сильное государство продлится в России около 14-28 лет. Перед российской интеллигенцией, рано или поздно, встанут те же проблемы, что и перед «сменовеховцами» в первой четверти XX века — «... переработать общую программу и дать себе отчет, какое социальное место мы ныне занимаем»(1).

Цивилизация, основанная на господстве управленцев, подавляющих гражданскую инициативу не может выжить в современных условиях. У интеллигенции есть возможность перейти из социальной группы, привычно обслуживающей государственный аппарат, в сильную, самостоятельную группу гражданского общества, способную возглавить прогрессивное развитие общества. Это должен быть переход от идей этатизма к демократическим ценностям. Условиями для этого будут: постепенное движение России к постиндустриальному обществу с его информационными технологиями; влияние демократических обществ Запада; развитие частного сектора экономики; рост образованной части населения, не находящейся на службе у государства. В этих условиях, используя накопленный исторический опыт, интеллигенции желательно, — как пишет профессор А.С. Ахиезер, — уяснить «свои цели и ценности свою программу деятельности, свое отношение с различными группами» (2). Во-

первых, следует избавиться от вечно сопровождающего интеллигенцию комплекса неполноценности. В предыдущие годы он сознательно навязывался государством, которое объявляло рабочий класс движущей силой истории (3). Во-вторых, необходимо избавиться от сознания раба, который потерял своего хозяина в лице сильного государственного аппарата. Нужно преодолеть страх перед частной собственностью, свободой, а значит и обязанностью самому отвечать за свою судьбу. В третьих, интеллигенция должна перестать исполнять роль мелкого чиновника, готового унижаться перед выше стоящим начальством и унижать тех, кого воспитывает, кому дает знания.

Кроме негативных перед интеллигенцией встают позитивные задачи. Из обслуживающего слоя она должна превратиться в самостоятельную, сильную, организованную социальную группу, осознающую свои собственные интересы, способную их защищать. Интеллигенция может встать во главе гражданского общества, отстаивающего свое доминирование над государственным аппаратом.

С. 16

Для решения этих задач интеллигенция должна институционализироваться, образуя движения, профсоюзы, творческие союзы, собираясь на съезды и конференции. Необходимо отстаивать самоуправление образовательных учреждений, независимость средств массовой информации. Следует оказать упорное сопротивление огосударствлению союзов интеллигенции. Существенный вклад в самоопределение интеллигенции вносят конференции, проводимые в университетах страны о роли интеллигенции России в ее истории.

Нормативной опорой для возрастания роли интеллигенции в историческом процессе может служить закрепление в законодательстве и защита: права собственности на результаты интеллектуального труда; права на предпринимательство в сфере оказания услуг интеллектуального характера (образовательных, консультационных); право на свободное получение и распространение информации.

От заискивания перед государственным аппаратом интеллигенция должна перейти к предъявлению требований к нему. Государство, в соответствии с Конституцией РФ 1993 года (ст. 1) должно быть правовым и демократическим, а не патерналистическим и авторитарным. Высшая власть должна быть не у государства, а в соответствии с Конституцией РФ (ст. 3), у народа. Сегодня, — пишет М.С. Каган, — «безнравственен отказ интеллигентного человека от участия в управлении страной, какие бы благозвучные мотивы он при этом не излагал» (4).

Естественными союзниками интеллигенции при решении поставленных задач являются предприниматели, а не государственные чиновники. Интеллигенция должна стать духовным наставником народа, способным вести его к формированию цивилизованного демократического общества. Она должна просвещать народ, дешифровать мифы, производимые управленцами для удержания масс в повиновении. Такая позиция не имеет ничего общего с попытками интеллигенции на разных этапах истории «слиться с народом, с его целями и ценностями», «встать на путь его обожествления», «выступать врагом высшей культуры», «стать во главе бунта, смуты, мятежа, нацеленных на ликвидацию власти» (5). От критики строя интеллигенция должна перейти к позитивным задачам — возглавить процесс трудного и медленного формирования демократического строя, который не совместим с хаосом, и представляет собой строгий порядок, основанный на самоуправлении и саморегулировании членов общества (рынок в экономике, демократия в политике, плюрализм и терпимость в духовной сфере).

1. Квакин А.В. Императив «смирения». Личная «Смена вех» профессора Ю.В. Ключникова // Российская интеллигенция: критика исторического опыта. Екатеринбург. 2001. С. 17.

2. Ахиезер А.С. Исторический опыт российской интеллигенции: его критика и современные проблемы // Российская интеллигенция: критика исторического опыта. Екатеринбург. 2001. С. 6.

3. Каган М.С. О происхождении и природе российской интеллигенции // Российская интеллигенция: критика исторического опыта. Екатеринбург. 2001. С. 7.

4. Каган М.С. О происхождении и природе российской интеллигенции // Российская интеллигенция: критика исторического опыта. Екатеринбург. 2001. С. 13.

5. Ахиезер А.С. Исторический опыт российской интеллигенции: его критика и современные проблемы // Российская интеллигенция: критика исторического опыта. Екатеринбург. 2001. С. 6-7.

7. БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ ЗАКОННОСТИ

Направлено на семинар «Правовой режим законности» в г. С. Петербург. Январь 2001 года.

Режим законности, как и другие, реально существующие (а не только мыслимые) правовые явления, может иметь особенные качественные свойства в разных странах на разных промежутках времени. В данном случае предлагается выделять виды режима законности в зависимости от того, чьи групповые интересы он преимущественно выражает. В советской литературе много говорилось о буржуазной законности. В случаях доминирования в обществе обособленных управленческих групп, которые в публицистике называют бюрократией, в правовой жизни появляется феномен бюрократической законности.

Признаки бюрократической законности следующие.

1) Законы, а вместе с ними и поддерживающая их государственно-правовая система, обеспечивают закрепление общественных отношений, в которых доминирующее положение занимают обособленные от общества управленческие группы. Поддерживается государственно-бюрократическая, отчужденная от большинства членов общества форма собственности на основные средства производства, недемократическая политическая система, ограничения прав и свобод личности. Это не демократический вид законности.

2) В обществе нет равенства всех перед законом. Законы не общеобязательны. Рядовые граждане должны строго действовать в рамках законов, неукоснительно соблюдать их. Положение управленцев зависит от их места в иерархии власти. Чем выше должность, тем меньше человек ограничен законом. Позитивное право верховенствует над гражданским обществом и полностью подчинено аппарату государства, является инструментом в его руках. Оно легко отбрасывается, если не соответствует интересам управленческих групп. Целесообразность, с точки зрения государственных чиновников (правлящей партийной элиты), превыше законности. Таким образом, строжайшая законность для «низов» здесь сочетается с широким произволом «верхов». Именно это вызывает противоречивые оценки режимов фашистской Германии и сталинского государства. С одной стороны — строгий порядок и дисциплина. С другой стороны — произвол. Такая противоречивость общественной жизни порождает утверждения, что при сталинизме в СССР не было законности вообще. Авторы этих утверждений игнорируют то, что рядовые граждане действовали строго в рамках закона, более ответственно относились к исполнению своих обязанностей, чем в других демократических странах.

3) Сам закон устанавливает неравенство прав и обязанностей. Чем выше на иерархической лестнице стоит человек, тем больше прав он имеет и меньше обязанностей несет перед другими. Нормы закона могут не регулировать поведение управленческой элиты или предоставлять ей широкие возможности для усмотрения. Ей позволено почти все. В отношении чиновников здесь действует общедозволительный тип регулирования. Все что не запрещено, то разрешено. Наряду с правовой формой реализации своих функций государство часто обращается к неправым формам, действует без принятия закона при отсутствии правовых норм. Наоборот, поведение рядовых членов общества (подданных, граждан) достаточно подробно урегулировано в нормативных актах. Более ясно прописаны обязанности. Права и свободы носят общий характер и воспользоваться ими, при отсутствии на то воли управленцев, невозможно. В отношении граждан действует разрешительный тип правового регулирования, т.е. то, что прямо не разрешено — запрещается.

Высокий уровень законности поддерживается в сфере реализации норм права гражданами и низовым звеном государственного (партийного) аппарата. Она почти не действует в сфере правотворчества, осуществляемого управленческой элитой и в сфере правоприменения (особенно в правоохране). Здесь цель оправдывает всякие средства.

4) Правопорядок при таком режиме объявляется высшей ценностью, для достижения которой возможно ограничить демократию, права и свободы человека. Данный режим не терпит постановки вопроса о соответствии законов естественному праву. Власть управленцев и законы ими созданные сакрализуются. Критика со стороны общества существующих законов

создает основу для правонарушений, которые посягают на доминирующее положение управленческих групп, так как законы поддерживают их власть.

5) Данный вид законности не требует верховенства официально признанных законов (конституции) над подзаконными актами. Слово «закон» употребляется здесь в широком смысле, как писанный акт. Для советского варианта такой законности было характерно господство подзаконных актов. Законы и конституции почти не осуществляли правовое регулирование, являлись всего лишь декларациями, призванными выполнять идеологическую функцию.

6) Бюрократическая законность обеспечивает целостность общества, объединенного вокруг управленческой элиты, строгий порядок, защиту человека от произвола другого, равного ему человека.

Гарантии обеспечения бюрократической законности.

1) Тоталитарное или авторитарное государство, которое способно осуществлять контроль за поведением всех рядовых граждан через разветвленный аппарат правоохранительных органов, огосударствленные общественные организации. Это государство, в большей степени, чем демократическое, способно выявлять правонарушения и привлекать виновных к ответственности.

2) Хорошо развитый аппарат, производящий господствующую идеологию и распространяющий ее в обществе. Он успешно манипулирует общественным сознанием, доказывает справедливость существующего права, поддерживает дух нетерпимости к нарушению законов в среде рядовых граждан.

3) Эффективная работа правоохранительных органов по выявлению и раскрытию правонарушений среди населения обеспечивается отсутствием жесткого ограничения в выборе средств, необязательностью соблюдения процессуальных норм. Судебные органы здесь совмещены с административными или подчинены им (подчинены объединяющему все органы партийному аппарату). Вся деятельность правоохранительных органов характеризуется обвинительным уклоном. Разделение властей для этого вида законности противопоказано. Оно вызывает конфликты внутри аппарата управлений, подрывает единство действий его звеньев. Поскольку общество не является опорой для данного вида законности, то ослабление аппарата государства неизбежно приводит к росту беспорядков.

4) Применение строгих мер наказания к нарушителям законов. Необходимость широкого применения насилия вызвана тем, что данный вид законности не опирается на общественное согласие, выражает интересы меньшинства, а потому содержит потенциал для общественного протеста, выражаемого через правонарушения. Сохранение порядка требует жестких мер. Гуманизация мер ответственности без изменения характера законов, поддерживаемых режимом, приводит к массовым правонарушениям и хаосу. Именно это произошло в СССР в начале 90-х годов XX века.

5) Правомерное поведение значительной части населения обусловлено страхом перед строгими наказаниями и неотвратимостью ответственности.

6) Ограничение прав и свобод рядовых граждан уменьшает их возможность злоупотреблять правом, скрывать следы правонарушений.

6) Низкий уровень жизни большинства населения не позволяет создать сильную идеологическую и политическую оппозицию управленческим группам, сформироваться организованным группам нарушителей закона (антиправительственным политическим партиям и организованным общеуголовным группировкам).

Бюрократическая законность порождается не только стремлением обособленных управленческих групп к всевластию, но и слабостью гражданского общества, его неспособностью к саморегулированию. Жесткая власть управленческих групп становится в этих условиях единственным средством поддержания целостности общества, преодоления в нем тенденций к хаосу. Таким образом, бюрократическая законность может быть вполне целесообразной с позиции общества.

Описанный режим более доступен для воссоздания в современной России, чем построение демократической правовой законности. В условиях возникшего в стране хаоса многие готовы поддержать политику укрепления законности, какого бы вида она ни была.

8. Контрольная ветвь государственной власти

// Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования. Материалы Республиканской научной конференции. Изд-во Алтайского университета. Барнаул. 2001. С. 90-92

с. 90

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

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

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

с. 91

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

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

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

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

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

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

2) Руководство контрольных органов должно формироваться без участия действующих политиков и государственной бюрократии, подобно тому, как

формируется ревизионная комиссия в акционерных обществах. Последняя выбирается на собрании акционеров. Лица, входящие в совет директоров и иные органы управления не имеют право участвовать в голосовании.

3) Демократизация контрольных органов.

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

С. 92.

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

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

Формы осуществления контрольной функции могут быть следующими:

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

2) Проверка жалоб на работу государственных органов.

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

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

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

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

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

9. Применение принципа разделения властей в организации государственной власти России

// Государственная власть и права человека. Материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима. Из-во Томского университета. 2001. С. 186-187.

с. 186

Не догматический взгляд на принцип разделения властей позволяет использовать его как эффективное орудие для решения задач демократизации государства, укрепления законности, пресечения злоупотреблений властью со стороны представителей государства. Каждая из противоборствующих управленческих групп в России стремится сконцентрировать всю власть в своих руках и противодействует реализации принципа разделения власти. Наибольшего результата в этом добилась президентско-правительственная группа, закрепившая удобную для нее модель отношений в Конституции РФ 1993 года.

Исходя из названных задач, необходимы следующие преобразования отношений между ветвями власти в России:

1. Государственной Думе нельзя позволить формировать Правительство РФ. Это ликвидирует самостоятельность исполнительной власти, сделает ее не профессиональной, подчиненной цели захвата всей полноты власти в стране парламентским большинством.

2. Необходимо расширить контрольные функции парламента, предоставить ему право проведения полномасштабного следствия по делам высокопоставленных должностных лиц (дополнения в ст. 101 Конституции РФ) и осуществления импичмента не только в отношении Президента РФ. Процесс осуществления импичмента необходимо упростить (изменения в ст. 93 Конституции РФ). Умышленное сокрытие информации от парламента следует рассматривать как уголовное преступление (изменения в гл. 30 УК РФ).

3. Президент РФ должен нести полную ответственность за деятельность Правительства РФ. Поэтому, должность Председателя Правительства РФ следует устранить (изменения в гл. 6 Конституции РФ).

4. Во избежание совершения новых государственных переворотов, назначение и освобождение от должности Президентом РФ руководителей силовых структур, а так же высшего командования Вооруженных Сил РФ следует проводить только с согласия Госу-

с. 187

дарственной Думы (изменения в ст. 83 Конституции РФ). В законе О правительстве РФ следует ввести запрет назначения исполняющих обязанности на указанные должности.

5. Для роста эффективности судебной системы необходимо увеличить штат судей.

6. Самостоятельной ветвью власти должны стать органы прокуратуры. Это позволит ликвидировать неприкасаемость управленческих элит, сделает невозможным использовать прокуратуру для расправы с оппозицией. Генеральный Прокурор РФ не должен зависеть от Президента РФ и региональных элит в Совете Федерации.

7. Следует лишить все ветви власти возможности использовать в своих интересах власть информационную, образовательную и научную.

10. 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 не целевого 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 «теневой» 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.

11. Система социального контроля как средство противодействия коррупции в государственном (муниципальном) механизме

// Новая правовая мысль Волгоград, 2002. № 1. С. 48-53.

С. 48

Проблемы коррупции являются очень сложными. Часто присутствует упрощенный подход к их решению через усиление органов правоохраны и ужесточение мер ответственности за коррупционные действия. В данной статье рассматривается вопрос формирования системы социального контроля над механизмом государства, позволяющей, в первую очередь, эффективно осуществлять профилактику коррупции, вовремя пресекать коррупционные действия, очищать аппарат государства от нечестных людей. Под социальным контролем здесь понимается проверка различными субъектами общества и государства работы государственных органов и должностных лиц с целью принятия мер по профилактике и пресечению коррупции, привлечению к ответственности лиц, совершающих коррупционные поступки. Система контроля должна действовать на стадии подбора и подготовки кадров государственного аппарата (предварительный контроль), принятия управленческих решений, их исполнения в жизнь и подведения итогов работы государственных органов (должностных лиц).

Система социального контроля в демократическом обществе должна состоять из подсистем общественного и государственного контроля. В советский период справедливо говорилось о возможности создания общественно-государственных субъектов, осуществляющих контроль (1).

1. Общественный контроль

Теория права и управления последних лет стала мало уделять внимания общественному контролю над механизмом государства. Упускается из виду факт, что коррупция в государственном аппарате связана с обособлением его от общества, с использованием отдельными должностными лицами своего служебного положения в личных и групповых целях, которые противоречат интересам общества (приватизация власти). Исходя из этого, именно организованное гражданское общество может выступить главным противником коррупции. Проблемы России заключаются в том, что гражданское общество в ней только создается. При этом процесс этот идет очень медленно. В интересах противодействия коррупции следует всячески помогать ускорению этого процесса. Наука, в том числе правовая, должна предложить возможные формы общественного контроля, который может быть использован против коррупции. Отчасти может быть использован советский опыт организации населения для осуществления контрольных функций за деятельностью государственных органов, учреждений и предприятий (2). Необходимо вспомнить советское законодательство о народном контроле (3) и заимствовать из него все полезное. В советской литературе справедливо отмечалось, что эффективно осуществлять контроль над механизмом государства можно только при активном участии в нем значительной части населения (4).

В условиях демократии граждане имеют возможность участвовать в формировании представительных органов власти. От их выбора в какой-то степени зависит развитие так называемой политической коррупции в самих представительных органах и активность последних в противодействии коррупции в иных органах власти. Если прокуратура

С. 49

просит лишить депутата неприкосновенности с целью привлечения его к уголовной ответственности, то это означает, что демократический механизм общества не сработал, так как позволил проникнуть на государственную должность не достойному человеку.

Нормы избирательного законодательства призваны обеспечить условия, при которых гражданин смог бы делать свой выбор не на случайных фактах и красочной саморекламе кандидатов на выборные должности, а на основе глубокой и всесторонней оценке жизненного пути претендента на должность, его нравственных качеств. Избирательная кампания не должна превращаться в акт политического мошенничества. Наоборот, она должна стать глубокой проверкой всех качеств кандидатов на выборные должности. Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» должен закрепить обязательность таких форм избирательных процессов, как прямые и телевизионные встречи с избирателями, прессой, теледебаты кандидатов на какие-то должности между собой. Указанные формы общения кандидатов на должность с населением значительно затрудняют обман избирателей.

Исследовать до мелочей всю жизнь претендента на выборный пост могут помочь средства массовой информации. Чтобы представляемые ими сведения были достаточно объективными и всесторонними, они должны быть свободны от давления со стороны государственных органов и отдельных должностных лиц. Средства массовой информации, подчиненные в разных формах государству, дают искаженную информацию или замалчивают сведения о кандидатах на выборные должности, превращаются в рекламные агентства отдельных кандидатов, занимающих должности в государственном аппарате. Иногда должностные лица пытаются пресечь деятельность журналистов, обвиняя их в том, что они подрывают их авторитет, посягают на их честь и достоинство (5). Нарушение должностными лицами государственных и муниципальных органов закона РФ «О средствах массовой информации» в форме оказания любого давления на них должно рассматриваться как уголовно наказуемое деяние, поскольку посягательство осуществляется на основы конституционного строя страны: на демократию, на власть народа.

Действительная политическая конкуренция и всестороннее изучение кандидатов на выборные должности возможны только в условиях свободной экономической конкуренции, при которой ни одному из множества конкурентов не выгодно, чтобы важные должности в государственном аппарате заняли люди, которые на основе коррупционных мотивов будут действовать в интересах одной из групп предпринимателей и ущемлять других. Конкурирующие между собой предприниматели имеют финансовые и организационные возможности обеспечить всестороннее изучение как претендентов на различные должности, так и их работу на выборных должностях. Они имеют возможность содержать аналитиков, собственные средства массовой информации и через них обращаться к обществу. Ч. 1 ст. 8 Конституции РФ требует от государственных (муниципальных) органов поддерживать экономическую конкуренцию в стране. Однако, в современной России, данное требование не выполняется. Используя нормы административного права, управленческие группы разных уровней препятствуют развитию массового предпринимательства, создают «административные барьеры» на его пути, предоставляют льготный режим для отдельных предпринимателей. Связь с этими предпринимателями, как правило, осуществляется на коррупционной основе. Исходя из этого, сегодня, следует придерживаться правовой политики вытеснения государства из экономической сферы, замены административно-правового регулирования коммерческих отношений гражданско-правовым регулированием.

Общественный контроль, осуществляемый через журналистов, должен обеспечить гласность в работе политиков всех рангов. Любое их действие или бездействие должно оцениваться с позиции того, чьи интересы оно выражает. Трудно выявить и доказать отдельные факты коррупции. Легче определить тенденции принимаемых решений, их общую направленность. Политик, действующий не беспристрастно, должен лишаться доверия общества и своей политической карьеры. Общественная жизнь России последнего десятилетия показывает, что журналисты могут выявлять конкретные факты коррупции гораздо активнее, чем правоохранительные органы. Более того, через общественное мнение они принуждают прокуратуру и других должностных лиц принимать меры к коррупционерам, даже в случаях, когда они этого не желают.

На средства массовой информации возлагается обязанность поддерживать в общественной среде нетерпимость к коррупции,

С. 50

показывать ее вред для общества. Политик или чиновник должен бояться не прокурора, а общественного мнения.

Для развития общественного контроля в России необходимо создать организационно-правовые и технические гарантии гласности работы государственных и муниципальных органов. В развитых странах Запада приняты специальные нормативные акты о свободе информации (6). Примером является Акт о свободе информации США 1966 года с дополнениями и изменениями (Freedom of Information Act) (Title 5 U.S. Code 552). Данные акты обязывают государственные и муниципальные органы раскрывать перед гражданами всю имеющуюся у них информацию о своей деятельности. В России так же начинают приниматься подобные акты на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. В Калининградской области разрабатывается закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти и местного самоуправления Калининградской области». В городе Новосибирске разработано положение «О порядке получения информации о деятельности и решениях органов местного самоуправления города Новосибирска» (7). Компьютерные технологии позволяют без значительных затрат делать информацию о работе любого должностного лица доступной для большого количества людей. В связи с этим в Акт о свободе информации в США в 1993 году были внесены изменения, требующие переноса всей информации о работе государственных учреждений на электронные носители, доступ к которым осуществляется через всемирную компьютерную сеть или из специальных помещений в органах власти.

В рамках выработки мер по противодействию коррупции силами гражданского общества в ряде регионов России принимаются нормативные акты, обеспечивающие гласность принятия бюджетов регионов (муниципальных образований) и их исполнения (8). В ряде регионов и муниципальных образованиях России разрабатываются законы и положения о конкурсном размещении муниципальных заказов и грантов с учетом их антикоррупционной направленности (Кемерово, Красноярск) (9).

Соккрытие или искажение информации о деятельности государственных (муниципальных) органов должно влечь строгую дисциплинарную, административную, уголовную и конституционную ответственность должностных лиц. Необходимо создание условий, при которых коррупционер может лишиться должности не за факт коррупции, а за попытку скрыть его от общественности. Президенты США Никсон и Клинтон привлекались к ответственности именно за сокрытие информации от государственных органов и общества. Для обеспечения прозрачности деятельности государственных и муниципальных органов и должностных лиц необходимо, в первую очередь, внести изменения в закон «Об основах государственной службы в РФ» (ст. 10), принять дисциплинарный кодекс, включающий статьи, содержащие конкретные составы дисциплинарных правонарушений, влекущих императивную ответственность служащих за деяния, связанные с нарушением правил учета и отчетности о своей деятельности, искажением или сокрытием информации о ней от общества.

Оценку работы должностных лиц государственных и муниципальных органов необходимо производить с позиции разных групп общества, представленных их общественными объединениями. Известно, что в демократических странах вся деятельность государства находится под строгим контролем разного рода так называемых заинтересованных групп давления (*interesting groups*) (10). В силу слабости этих групп в России, следует создать для них особо льготную налоговую среду.

Общественный контроль должен сформировать у чиновников чувство ответственности перед обществом. Пассивность общества порождает пустоту в системе ценностей государственного служащего, который в этом случае начинает ориентироваться на собственные интересы, волю начальства или отдельных заинтересованных групп.

Усилению контроля снизу за деятельностью аппарата управления способствует децентрализация управления и рост общей культуры населения.

В систему общественного контроля за должностными лицами следует включить аудит, осуществляемый независимыми компаниями. Западные исследователи указывают на большой вклад аудиторских фирм в

С. 51

противодействие коррупции (11). Аудит не должен замыкаться на сфере финансов. Необходимо распространять его на сферу политики, исполнение законов.

В советский период законность в работе государственного аппарата предлагалось обеспечивать с помощью трудовых коллективов (12). Ликвидация партийного влияния в государственных органах привела к тому, что в них установились строгие иерархические отношения. Государственные чиновники ориентированы на службу своему начальнику, а не обществу. Деятельность профсоюзов государственных служащих могла бы быть направлена на противодействие «приватизации» государственных должностей, обеспечение подбора и расстановки кадров не на основе личной преданности начальнику и кумовства, а в соответствии со способностями государственного (муниципального) служащего, его верности общественным идеалам. В демократических странах корпоративной этике чиновников, входящих в государственный аппарат, представителей других профессий (бухгалтера, юристы), придается большое значение (13). Кодексы чести государственных и муниципальных служащих начинают приниматься в России.

Общественный контроль может быть эффективным, если за ним следуют адекватные меры воздействия на подконтрольного со стороны самого общества (избирателей) или со стороны компетентных государственных органов (административных, судебных). Зависимость государственного аппарата от общества резко поднимется при закреплении в Уголовно-процессуальном кодексе РФ права потерпевшего и его представителей проводить частное расследование и самостоятельно, помимо прокурора, осуществлять обвинение в суде по административным и уголовным делам. В ранний период образования государства, когда его аппарат был слаб, частное обвинение по всем делам было нормой во всех странах. До сих пор, роль частного обвинения значительна в странах с англосаксонской правовой системой.

2. Контрольная ветвь государственной власти

Провозглашение суверенитета народа (ст. 3 Конституции РФ) и принцип разделения властей требуют выделения в механизме государства самостоятельной контрольной ветви власти, которая могла бы действовать от имени общества и осуществлять контроль за всеми другими звеньями государственного механизма. Известно, что наиболее эффективным может быть только внешний контроль, где контролеры независимы от подконтрольных субъектов (14). Процесс выделения контрольной ветви государственной власти уже идет во многих странах (15). Наиболее яркое впечатление о противодействии коррупции на высших этажах власти производится институтом независимого прокурора в США (16).

Естественно, властные элиты не желают терять свободы, попадать под контроль властных профессиональных органов и всячески противятся формированию независимой от них контрольной ветви власти, как раньше сопротивлялись отделению законодательных и судебных органов от исполнительной власти. Очень часто контрольные органы оказываются под опекой главы государства. В результате, сам глава государства и его аппарат оказывается вне контроля.

Контрольная ветвь власти должна быть организационно независимой от иных ветвей власти. Она должна иметь свои высшие органы, которые были бы ответственны перед обществом. Очевидно, что осуществлять контроль за должностными лицами, обладающими значительной властью могут органы, имеющие не меньшую власть. Она должна заключаться в праве требовать от подконтрольных должностных лиц любые документы, объяснения, иную информацию, проводить проверки, экспертизы, возбуждать дела по фактам сокрытия или искажения предоставляемой информации. Контрольная ветвь власти не должна превратиться в репрессивный орган. Вся ее деятельность должна протекать в рамках строгих процессуальных норм. Принимать решения по выявленным фактам правонарушений может только суд, соответствующие органы управления или избиратели, если дело касается политиков. Функции наблюдения и проверки должны быть отделены от функций общественного или административного управления и суда.

Контрольная ветвь власти обеспечивает беспристрастность контроля и максимальную истинность получаемых данных, комплексность проверок, высокий профессионализм и

С. 52

использование научных приемов познания действительности.

Контрольная ветвь власти должна следить за чистотой рядов государственных чиновников. На нее должна возлагаться проверка сведений, сообщаемых о себе претендентом на должность в государственном аппарате, контроль за соблюдением ограничений для государственных служащих и иных должностных лиц (соблюдение запретов заниматься предпринимательской деятельностью, использования занимаемой должности в политических целях), проверка достоверности заполняемых служащими деклараций. Это позволит положить конец формированию государственного аппарата на основе личной преданности государственных служащих своему начальнику, пресечь nepотизм в процессе подбора кадров.

С помощью контрольной власти необходимо наладить систему учета и отчетности должностных лиц всех ступеней, которая существует в демократических странах. Она позволяет обществу отслеживать каждый шаг любого чиновника и воздавать ему по заслугам.

Звеном самостоятельной контрольной власти в России могла бы стать прокуратура. Никто не возражает против независимости прокуроров при осуществлении ими своих полномочий. Это закреплено в законе «О прокуратуре РФ» (ч. 2 ст. 4). Но разные политические группы хотели бы сохранить организационную и хозяйственную несамостоятельность прокуратуры, чтобы использовать ее в своих интересах. Зависимость Генерального прокурора от Президента РФ, его администрации обуславливает проведение прокуратурой избирательной юридической ответственности. Участие в формировании прокурорской системы региональных управленческих элит (ст. 129 Конституции РФ) мешает прокурорам на местах бескомпромиссно и решительно вести борьбу с нарушениями законов представителями этой элиты.

В рекомендациях международных институтов предлагается привлекать к борьбе с коррупцией уполномоченных по правам человека, которые в отдельных странах независимы от иных ветвей государственной власти (17). Принцип независимости и не подотчетности уполномоченного по правам человека каким-либо органам и должностным лицам закреплен в ч. 1 ст. 2 Федерального закона "«Об уполномоченном по правам человека в РФ"» (18). Но для его реализации в жизнь, необходимо существенно изменить ряд положений данного закона.

3. Парламентский и судебный контроль

Весомое значение в противодействии коррупции в демократических странах имеет парламентский контроль за исполнительной ветвью власти, который иногда называют политическим (19). Он может решать задачи поддержания режима законности в деятельности исполнительной ветви власти и расследования отдельных фактов коррупции высшими должностными лицами. К сожалению, в России представительные органы лишены существенных контрольных полномочий. Право контроля Федерального Собрания за деятельностью Президента и Правительства даже не закреплено в перечне предметов ведения палат (ст. 102-103 Конституции РФ). Попытки ввести в Конституцию поправки, дающие парламенту право образовывать специальные следственные комиссии по расследованию правонарушений высших должностных лиц наподобие тех, что создаются в США, Германии, были успешно провалены. Это позволяет Президенту РФ, его администрации и опекаемым ими должностным лицам оставаться вне контроля и ответственности. В литературе описывается жесткий финансовый контроль, который осуществляет Конгресс США за расходованием государственных средств (20). В России Счетная палата вынуждена только констатировать не целевое и неэффективное расходование государственных средств, которое может быть связано с коррупционными мотивами. Ответственность за нарушение бюджетного закона страны может не наступать (21).

Важную роль в обеспечении режима законности деятельности механизма государств Запада играет разветвленная система судебных органов: конституционные суды, суды общей юрисдикции, суды административной юстиции. При этом надо иметь в виду, что принцип состязательности судебного процесса не позволяет судье вставать на позицию обвиняемого и быть активным участником антикоррупционной деятельности.

В.Е. Чиркин отмечает, что контрольную функцию нельзя полностью поручить органам известной триады, так как контроль осуществляется в отношении их самих (22).

С. 53

Взаимоконтроль ветвей власти не отрицает необходимость выделения самостоятельной ветви контрольной власти.

4. Контроль, организуемый внутри исполнительной ветви власти

Система контроля за должностными лицами, созданная внутри исполнительной ветви власти, которая в России фактически возглавляется президентской властью, может быть эффективной, когда испытывает значительное давление со стороны гражданского общества и политиков. В противном случае, она работает не эффективно, создавая видимость контроля или даже обеспечивает защиту коррупционеров. Так прокуратура, возглавляемая последние десять лет представителями Президента показала свою неспособность противодействовать коррупции в высших эшелонах власти. Ставшие

достоянием общества факты должностных правонарушений не расследуются. Более того, прокуратура мешает расследованию фактов коррупции российских чиновников, которые производятся за рубежом. Органы, осуществляющие внутренний контроль в государственных и муниципальных органах должны в определенной степени быть подчинены органам внешнего контроля. Концентрация власти над контрольными и правоохранительными органами в руках главы государства приведет к расширению использования их в политических целях и усилению авторитарности режима. Очевидно, что основным звеном государственного контроля должны быть органы самостоятельной контрольной ветви власти.

Правоохранительные органы осуществляют особый вид контроля за должностными лицами в форме оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия. В демократических странах эти органы не должны быть основным звеном в противодействии коррупции. Не честные, не добросовестные люди, ставящие собственные интересы превыше общественных, должны быть отсеяны из государственного аппарата с помощью других, перечисленных выше средств общественного и политического контроля. Правоохранительные органы должны приходить на помощь обществу в редких случаях, выявляя особо законспирировавшихся коррупционеров, сумевших преодолеть все барьеры, выставленные системой социального контроля.

Органы, расследующие факты коррупции в государственных (муниципальных) органах должны быть выделены из всей системы правоохранительных органов, осуществляющей контроль за гражданским обществом. Совмещение в одном органе таких целей как защита государства и защита личности (Закон РФ «О прокуратуре РФ»), в случае конфликта между ними, приводит к тому, что вторая цель игнорируется в пользу первой.

Формирование описанной системы социального контроля является архи трудной задачей для России, которая не имеет демократических традиций. Осознание этой трудности должно способствовать более энергичной деятельности по реализации поставленных целей. Отказ от них связан с консервацией не эффективной коррупционной государственной машины или с авторитаризмом.

Литература

1. Козлов Ю.М. Советское административное право. М.: Знание, 1984. С. 185.
2. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 63-68.
3. Закон СССР «О народном контроле в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 840.
4. Советское административное право. М.: Юридическая литература, 1985. С. 261.
5. Новая газета. 2000. № 77. С. 3
6. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: «Бек», 1995. С. 353-357, 371-374
7. Прозрачный город. Новосибирск: Сибпринт, 2002. С. 136-143.
8. Там же. С. 157-211.
9. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма. 2000. С. 215.
10. E. Pendleton Herring, *Public Administration and the Public Interest*. New-York, McGraw Hill, 1936; David B. Truman *The Governmental Process*. New-York, Alfred A. Knopf, 1951.
11. Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 22.
12. Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. М., Юридическая литература. 1989. С. 151-240.
13. Sharkansky I. *Public Administration. Agencies, Policies, and Politics*. San Francisco. 1982. P. 97-98
14. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 1998. С. 528, 543.
15. Чиркин В.Е. Основы сравнительного правоведения. М.: «Артикул». 1997. С. 301-316.
16. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 57.
17. Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.
18. Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
19. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 251-254.
20. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ», 1993. С. 162-163.
21. Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 77.
22. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М.: Юрист, 1999. С. 360.

12. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Выступление на конференции «Права человека и коррупция». Г. Екатеринбург. 2001 год

1. Общеизвестно, что условием для распространения коррупции является **закрытость, тайность** деятельности должностных лиц и управленческих организаций, отсутствие должного **контроля** за ними со стороны граждан и институтов гражданского общества.

2. Сделать деятельность управленцев **прозрачной** позволяет **право** граждан и журналистов **на информацию**. Надежное **законодательное закрепление** этого права, **использование** его гражданами и журналистами могут создавать неблагоприятные условия для коррупции, **предупреждать ее**. Реализация права на информацию позволяет **выявлять факты** коррупции, **предавать их гласности**. На основании материалов журналистских расследований виновные в коррупции могут быть привлечены к юридической **ответственности**.

3. Серьезной проблемой для России является отсутствие достаточного количества **субъектов, заинтересованных** в получении полной, оперативной и достоверной информации о деятельности государственных (муниципальных) органов власти и должностных лиц. **Граждане** недостаточно активны. **Крупные предприниматели** часто поддерживают личные связи с должностными лицами органов власти, заинтересованы в их коррупционной, тайности их деятельности.

1) Необходимы меры по **демонополизации рынков**, по поддержанию **конкуренции** среди предпринимателей.

Небольшая история развития рыночных отношений в России показывает, что только в условиях **конфликта интересов** между крупными предпринимателями подконтрольные им средства массовой информации активно начинают пользоваться своими правами, выявляют факты коррупции и доводят их до сведения граждан.

2) Право на информацию о деятельности государственных органов активно востребуется при наличии **разделения властей**, которое создает **противоречие между разными группами управленцев** по горизонтали (политиками представительных органов и чиновниками исполнительной ветви власти) и вертикали (управленцами центра, регионов и мест). Каждая из групп стремится непосредственно и через средства массовой информации **контролировать** другую группу, доводить полученные сведения до избирателей с целью заручиться их поддержкой.

Экономическая и политическая конкуренция приводят к **вовлечению в нее** через политические партии и средства массовой информации **рядовых граждан**, активизирует их, стимулирует участие в управлении государственными делами, поддерживает **нетерпимость к коррупции** в органах власти.

Необходимо покончить с **наивным представлением** о том, что в условиях массовой коррупции противодействовать ей смогут **отдельные честные люди или неподкупный глава государства**. Только конкуренция между предпринимателями и политиками, при которой побеждать должен честнейший, может привести к постепенному вытеснению корыстолюбивых чиновников из сферы государственного управления. Здесь необходимо применять **закон борьбы противоположностей**, обеспечивающий саморазвитие и прогресс.

4. К сожалению, в ходе начавшихся в России **контрреформ** президентско-исполнительная ветвь власти все больше **усиливает свой контроль** над крупными собственниками капитала, над **иными ветвями власти**. Это позволяет ей успешно **вытеснять с информационного поля не подконтрольные ей средства массовой информации**, представляющие разные общественные группы, усиливать давление на субъектов отношений в этой сфере. Это не может не создавать **льготных условий для закрытости деятельности управленцев, роста коррупционности** государственного аппарата и усиления ее **латентности**.

5. В создавшихся условиях необходимо требовать **свертывания деятельности президентско-исполнительной ветви власти по управлению** в сфере средств массовой информации, которая противоречит ч. 2 ст. 13 Конституции РФ.

1) Необходимо **ликвидация Министерства** по делам печати, телерадиовещания и массовых коммуникаций и воссоздание Государственного комитета, ограниченного функциями осуществления надзора за соблюдением законодательства субъектами, действующими на информационном поле.

2) Средства массовой информации, учредителями которых являются государственные и муниципальные органы, должны стать **по настоящему свободными**, служить гражданам страны, жителям регионов, а не чиновникам.

6. Необходимо создание **Федеральной комиссии по защите прав граждан на информацию**. Она должна иметь **организационную и финансовую независимость** от иных органов государства и осуществлять **надзор** за соблюдением государственных (муниципальными) органами, их должностными лицами прав граждан (журналистов) на информацию.

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

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

7. Необходимо использование приемов, наработанных в отрасли **административного права**, для защиты прав на информацию, которые сделали бы сокрытие информации от общества невыгодным для должностных лиц, затруднили бы осуществление актов коррупции.

1) Кодекс об административных правонарушениях РСФСР, Налоговый кодекс РФ содержат ряд норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил учета разных видов общественно-значимой деятельности (58, 114, 138, 141, 170, 171, 171-4, 191 КоАП; 120, 121 НК РФ). По аналогии с ними следует установить административную ответственность должностных лиц **за нарушение правил учета своей работы** (работы органа власти). Сюда относится отказ от составления документов, несвоевременное их составление, внесение в них не верных записей, нарушение сроков хранения.

2) Нормы административного права предусматривают меры административного воздействия **за уничтожение или искажение** информации (документов) (ст. 40.3, 40.10, 54, 146.4, 150.3, 179, 192 КоАП РСФСР). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц за уничтожение документов или искажение сведений в них.

3) Значительное количество норм административного права предусматривает ответственность за отказ от передачи информации различным органам государства и населению (ст. 40.1, 40.4, 40.5, 40.11, 40.13, 41.4, 45, 156.1, 157.1, 165.7, 190.3, 190.4, 190.5, 190.6 КоАП РСФСР). По аналогии следует ввести ответственность **за отказ в предоставлении информации** гражданину (журналисту), а равно за нарушение сроков предоставления информации. Под этим следует понимать сокрытие материалов, документов, отказ журналисту присутствовать на не закрытом заседании органа власти, не оповещение аккредитованного журналиста о заседании или несвоевременное оповещение.

4) В административном праве можно предусмотреть **общую норму**, устанавливающую ответственность за нарушение права гражданина и журналиста на получение информации от органов государственной и муниципальной власти.

Она может звучать так: Часть 1. Воспрепятствование **свободному осуществлению гражданином РФ своего права** на информацию. Часть 2 Воспрепятствование должностными лицами **работе средств массовой информации** либо **вмешательство** должностных лиц в работу указанных средств или в деятельность журналистов, связанную с исполнением ими своих прав и обязанностей.

Действующий Кодекс об административных правонарушениях содержит семь статей, предусматривающих **наказания журналистов** за не исполнение ими своих обязанностей и ни одной статьи, обеспечивающей их право на информацию.

Для предотвращения коррупции в органах власти, отстранения от должности не честных чиновников следует широко применять нормы **уголовного права**, устанавливающие ответственность за информационные правонарушения. В действующем Уголовном кодексе РФ содержится много норм касающихся информационных отношений (ст. 140, 159, 182, 195, 198, 199, 200 287, 303, 307, 308 УК РФ). По аналогии с ними следует установить уголовную ответственность должностных лиц за **систематическое нарушение правил учета** своей (органа) деятельности, **сокрытие или искажение информации** от граждан и журналистов. Формальный состав правонарушения не создает затруднений при его доказывании. Таким образом, коррупционера можно будет отстранить от должности не за факт коррупции, который трудно доказать, а за сокрытие информации, позволяющей уличить его в коррупционной деятельности.

Нуждается в совершенствовании институт **аккредитации** журналистов в государственных и муниципальных органах. В статье 48 Закона РФ «О средствах массовой информации» следует четко записать обязанность государственных и муниципальных органов производить аккредитацию всех подавших заявку журналистов.

Ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации» связывает **понятие журналиста** с работой в редакции какого-либо средства массовой информации. Расширить количество субъектов, собирающих информацию о работе государственных и муниципальных органов, позволит разрешение индивидуальной журналистской деятельности.

Совершенствование российского законодательства, позволяющее обеспечить охрану права на информацию, формирование субъектов, заинтересованных в использовании этого права может внести значительный вклад в противодействие коррупции в России.

13. Нарушение федеральных законов и Конституции РФ законодательными органами субъектов Федерации

// Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Вып. 2. Красноярск: ИЦ КрасГУ 2003. С. 51-59.

С. 51

При формировании правового государства важнейшее значение имеет укрепление законности в стране, особенно в деятельности государственных органов. В данной работе исследуются нарушения федерального законодательства представительными органами субъектов Федерации в процессе правотворчества, причины и условия этих нарушений.

1. Деятельность Конституционного Суда РФ и прокуратуры позволяют выявлять значительное количество нарушений федеральных законов, совершаемых законодательными собраниями субъектов Федерации. На сложившуюся практику принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству обращал внимание Президент РФ в своем ежегодном послании Федеральному Собранию в 1997 году.

Указанные нарушения необходимо разделить на две группы: 1) Правонарушения в значении этого слова, выработанного общей теорией государства и права. Это виновные, противоправные, наносящие вред обществу деяния праводеспособных субъектов. 2) Противоправные поступки, не обладающие признаками правонарушения, совершенные в силу не ясности норм Конституции РФ 1993 года, которые по-разному толкуются судьями Конституционного Суда РФ. Например, вопрос о конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, не однозначно был решен разными судьями Конституционного Суда РФ (1).

Правонарушения, совершаемые законодательными органами, выражаются в двух формах. 1) Правотворческие действия, в результате которых рождается нормативный акт, противоречащий федеральному законодательству. 2) Бездействие, непринятие мер, направленных на устранение положений нормативных актов субъектов Федерации, которые противоречат федеральному законодательству. Следует выделять два

С. 52

состава бездействия, нарушающего право, отличающиеся по степени тяжести (вреда). Первое. Не приведение закона субъекта Федерации в соответствие с вновь изданным федеративным законом. Второе. Отказ исполнить решение суда о приведении закона субъекта Федерации в соответствие с федеральным законом (2).

В условиях политической нестабильности и постоянной борьбы за власть на всех уровнях, депутаты законодательных органов субъектов Федерации, в последние годы, очень часто присваивали себе полномочия федеральных законодательных органов. В этом проявлялись политические амбиции и стремление к суверенитету региональных элит (3).

В нарушении ст. 55 Конституции РФ 1993 года в субъектах Федерации принимались нормы, ограничивающие основные права и свободы человека и гражданина.

Часто имело место вторжение в исключительный предмет ведения Российской Федерации, определенный в ст. 71 Конституции РФ 1993 года. В нарушении ч. 1 ст. 76 Конституции РФ законодатели в регионах принимали собственные законы, регулирующие отношения по данному предмету.

Депутаты законодательных собраний субъектов Федерации не всегда соблюдают порядок законотворчества по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, закрепленному в ст. 72 Конституции РФ. В нарушении ч. 5 ст. 76 Конституции РФ они принимают законы, противоречащие федеральным законам (4).

Имеются случаи присвоения органами субъектов Федерации полномочий, отнесенных специальными нормами Конституции РФ к ведению Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти. П. «с» ч. 2 ст. 57 Устава Читинской области требовал согласования с областной Думой и администрацией области назначение на должность председателя областного суда и председателя областного арбитражного суда. П. «с» ч. 2 ст. 57 и п. «к» ст. 61 Устава Читинской области требовал согласования с областной Думой и администрацией области назначение и освобождение от должности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Данные положения были признаны Постановлением

С. 53

Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года противоречащими ст. 78 (ч. 1) и ст. 128 (ч. 2) Конституции РФ (5).

Чаще всего объектом посягательства, при нарушении федеральных законов, было право населения на осуществление местного самоуправления. В литературе отмечается стремление региональных элит подавить местное самоуправление, подчинить себе муниципальные органы (6). Представители аппарата Президента РФ отмечали, что нарушения федерального законодательства о местном самоуправлении носили в регионах массовый характер (7). Региональные элиты стараются измельчить муниципальные образования. Это позволяет ослабить их финансово и организационно, воспрепятствовать формированию кадров политиков, способных конкурировать за власть на региональном уровне. Так, законодатели Удмуртской Республики установили, что местное самоуправление в республике может осуществляться только в пределах сельских поселений, поселков, части городских поселений в границах жилых комплексов. В городах и районах местное самоуправление не предусматривалось. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 января 1997 года признал эту норму противоречащей ст. 131 Конституции РФ (8). Государственные органы пытаются закрепить подконтрольность себе органов местного самоуправления (назначаемость глав муниципальных образований), что противоречит ч. 1 ст. 131 Конституции РФ (9). Функции органов местного самоуправления, предусмотренные ч. 1 ст. 132 Конституции РФ передаются

государственным органам. Иногда региональные законы в противоречии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, ограничивают право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, навязывают удобную для них схему. Ст. 112 Устава — Основного закона Читинской области признана Конституционным Судом РФ в постановлении от 1 февраля 1996 года не соответствующей ст. 12 и 131 Конституции РФ, так как предписывает органам местного самоуправления создавать в обязательном порядке органы исполнительной власти (10). Законодатели Курской области в п. 2 ст. 84 и п. 2 ст. 85 Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области ограничили право населения муниципальных образований самостоятельно определять

С. 54

структуру органов власти местного самоуправления, предоставленную ст. 131 (ч. 1) Конституции РФ. Они обязали муниципальные образования вводить должность главы муниципального образования и установили порядок ее замещения. При этом были проигнорированы постановления Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года, 31 октября 1994 года по аналогичным вопросам (11).

За прошедшие годы довольно часто региональные представительные органы пытались ограничить избирательные права граждан. В Определении от 22 октября 1999 года Конституционный Суд РФ признал не конституционными положения п. 1 ст. 29 и п. 2 ст. 30 Закона Республики Ингушетия «О выборах депутатов Народного Собрания — Парламента Республики Ингушетия», которые вводили ограничения пассивного избирательного права в республике, не предусмотренные федеральным законодательством (12). Аналогичные нарушения федерального законодательства содержались в ст. 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» (13). Закон Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия — Алания» исключал вынужденных переселенцев из списков избирателей, лишая их права избирать и быть избранными в соответствии со ст. 32 Конституции РФ (14).

С целью усилить свою власть на местах, властные элиты ряда регионов пытаются создавать подчиненные им государственные органы в низовых административно-территориальных единицах. Конституционный Суд РФ признал такую практику нарушающей ст. 5 и 10 Конституции РФ, противоречащей принципу разделения властей, разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня и их самостоятельности в пределах их полномочий (15).

Сильный состав депутатов законодательных собраний в регионах пытается расширить свою власть за счет ограничения полномочий исполнительных органов. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 января 1996 года признал не соответствующими ст. 10 Конституции РФ ряд положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, которые ставили главу администрации края в подчиненное положение от

С. 55

Законодательного Собрания Алтайского края (16). Подобного рода нарушения выявлены в Читинской области (17).

Депутаты законодательных собраний регионов используют свои правотворческие полномочия для закрепления привилегий, не предусмотренных федеральным законом. Представительные органы ряда регионов приняли законы, устанавливающие иммунитет депутатов субъектов Федерации от уголовной и административной ответственности (Калининградская область, Республика Удмуртия, Республика Дагестан). Таким образом, они вторглись в вопросы исключительной компетенции Российской Федерации, нарушив ст. 71 (п. «г» и «о»), 77 (ч. 1), 118 (ч. 3), 120 (ч. 1) и 124 Конституции РФ (18).

Руководство регионов, имеющих какие-то естественные преимущества, стремится отгородиться от соседей. Законодательные собрания и главы регионов Москвы, Московской и Воронежской области, Краснодарского, Ставропольского краев, в нарушении ч. 1 ст. 27 Конституции РФ 1993 года принимали акты, препятствующие поселению на их территории граждан из других регионов страны. Препятствия свободе выбора места жительства чинились в различных формах. В Постановлении Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 года вводилась квота на поселение в городах Кавказских Минеральных вод. Регистрация лиц, прибывающих на жительство в Ставропольский край, заменялась разрешением, которое выдавалось специальными комиссиями при главах администраций муниципальных образований. Разрешительный порядок проживания в г. Москве был установлен ст. 2 Закона Москвы от 14 сентября 1994 года «О сборе на компенсацию затрат городского бюджета по развитию инфраструктуры города и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, пребывающих в г. Москву на жительство». Он связывал получение разрешения на жительство с уплатой сбора в 500 кратном размере минимальной месячной оплаты труда. Ограничивая свободу передвижения, региональные элиты нарушали не только Конституцию РФ, но и Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 12), Протокол № 4 к Европейской конвенции прав человека (ст. 2). Отказы в регистрации препятствуют реализации иных основных прав граждан: права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме; права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности; права свободно и в полном объеме пользоваться и распоряжаться имуществом, свободно перемещать товары, услуги и

С. 56

финансовые средства; права на социальное обеспечение, получение медицинской помощи, дошкольного и школьного образования.

Конституционный Суд РФ не раз вынужден был обращаться к этим правонарушениям (19), поскольку законодатели названных регионов отказывались выполнять постановления Суда, злостно нарушая Конституционный закон «О Конституционном Суде РФ».

Часто законодатели пытаются наполнить бюджет субъекта Федерации путем установления незаконных налогов и сборов (20), либо путем лишения граждан установленных федеральным законом льгот.

Региональные управленческие элиты пытаются поставить предпринимателей региона под свой контроль. С этой целью вводится не предусмотренное федеральным законом лицензирование отдельных видов деятельности (21).

2. Важно выявить причины и условия нарушений представительными органами субъектов Федерации федерального законодательства.

1) Отмечается, что региональные элиты имеют собственные групповые интересы (политические амбиции, стремление к суверенитету, к концентрации власти в регионе в своих руках) (22), которые реализуются в процессе правотворчества через нарушение норм федерального законодательства. Для того чтобы получить поддержку своих избирателей, региональные политические группы идут на создание незаконных привилегий для жителей своего региона и ограничение прав граждан, прибывающих из других частей страны.

2) Нарушение федерального законодательства в регионах провоцируется слабостью центральных органов власти, которые не только не могут принудить региональные элиты соблюдать федеральные законы, но вынуждены лавировать и признавать в специальных договорах о разграничении полномочий между субъектами Федерации и Федерацией противоречащие Конституции РФ претензии этих элит на расширение их властных полномочий (23).

С. 57

3) Прокурорские работники отмечают правовой нигилизм депутатского корпуса, наличие духа вседозволенности в регионах (24).

4) Общий характер норм федерального законодательства и особенно Конституции РФ, трудность их понимания, непрофессионализм работников юридических служб в регионах приводит к не преднамеренному нарушению права. В первые годы после принятия Конституции РФ отсутствовали федеральные законы, конкретизирующие ее нормы.

5) Федеральные органы не могут обеспечить достаточно жесткий контроль за соответствием законов субъектов Федерации федеральному законодательству. Прокуроры в регионах не всегда действуют достаточно активно, так как, в соответствии с ч. 3 ст. 129 Конституции РФ, назначены по согласованию с органами власти субъектов Федерации и вынуждены учитывать их интересы, не всегда согласующиеся с законом (25). Прокуратура Республики Башкортостан сама работает на основе не конституционного закона республики «О прокуратуре Республики Башкортостан» (26).

6) Быстрому устранению нарушений федеральных законов мешает не оперативность деятельности судов, не ясность с подведомственностью (27). Законодательное Собрание Свердловской области в нарушение федерального законодательства и с превышением полномочий субъекта Федерации 18 декабря 1996 года приняло закон «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Свердловской области», а 24 декабря 1996 года закон «Об областном бюджете на 1997 год», применив пониженный коэффициент к минимальным расходам бюджетов муниципальных образований Свердловской области. Дело по этому факту рассматривалось в судах разных инстанций, и было разрешено только 4 июля 2000 года (28). Почти четыре года областным элитам удавалось нарушать права граждан на местное самоуправление, лишать муниципальные образования законных финансовых средств. Нарушение закона получается экономически выгодным.

7) Коллегиальный характер законодательных органов, особый статус депутатов затрудняет принуждение их действовать в рамках закона и привлечение к юридической ответственности за правонарушения. Это способствует тому, что депутаты не реагируют на протесты прокурора, не исполняют решения судов о приведении регионального законодательства в

с. 58

соответствии с федеральным (29). Конституционный Суд РФ вынужден, после издания постановления о признании не конституционными каких-либо положений закона в одном субъекте Федерации, возвращаться к этому вопросу и в отдельном определении указывать на аналогичность нарушений Конституции РФ в законах другого субъекта Федерации. Так, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 4 марта 1997 года признал не конституционным введение лицензирования в субъектах Федерации. Тем не менее, в Республике Мордовия продолжала действовать ст. 10 Закон Республики Мордовия «О торговле и оказании услуг населению в Республике Мордовия» от 27 марта 1995 года, закрепляющая такое лицензирование. Конституционный Суд РФ вынужден был принять специальное определение о не соответствии этой статьи Конституции РФ (30). Таким образом, незаконный акт после вынесения постановления суда действовал еще почти три года.

Резко изменить ситуацию должен Федеральный закон от 29 июля 2000 года № 106 ФЗ, в котором у высшего должностного лица субъекта Федерации и Президента РФ появилась возможность принять меры к досрочному роспуску законодательного органа субъекта Федерации (31).

8) Условием, способствующим совершению правонарушений депутатами представительных органов, является не эффективность их политической ответственности перед избирателями. Сами избиратели не всегда отличаются уважением к праву. Подконтрольные региональным элитам средства массовой информации не доводят до избирателей факты нарушения законов их представителями, не дают им соответствующей оценки.

9) Отмечается, что федеральное законодательство, подчас, слишком подробно регулирует отношения, входящие в предмет совместного ведения, подавляет инициативу регионов, не оставляет субъектам сколько-нибудь существенного правового пространства для учета своих природных и других особенностей (32).

Все перечисленные факторы действуют в системе и приводят к массовому нарушению права. Ежегодно прокуратура выявляет десятки

С. 59

нормативных актов субъектов Федерации, нарушающих федеральные законы, но поток этих нарушений не уменьшался (33).

Объем данной работы позволяет только поставить проблему нарушений права законодательными органами субъектов Федерации. Вопрос о мерах укрепления законности требует особого рассмотрения.

Сноски:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года // Вестник КС РФ. 1996. № 1. С. 13-33.

2. Ч. 2 и 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (с изменениями от 29 июля 2000 г.; 8 февраля 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608.

3. Чирикова А. Аршином общим не измерить // Российская Федерация. 1998. № 4. С. 51.

4. Конституционное право РФ. Сборник документов. Санкт-Петербург. «Паритет». 1997. С. 650-652.

5. Постановление КС РФ от 1 февраля 1996 года // Вестник КС РФ. 1996. № 1.

6. Круглый стол. Проблемы регионального управления и законодательства // Российский юридический журнал. 1994. № 2. С. 9.

7. Вакуум права порождает произвол // Российская Федерация. 1998. № 5. С. 32.

8. Собрание законодательства РФ. 1997. № 54. Ст. 708.

9. Собрание законодательства РФ. 1997. № 54. Ст. 708.

10. Вестник КС РФ. 1996. № 1. С. 34-47.

11. Определение КС РФ от 4 ноября 1999 года // Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 13-18.

12. Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 4.

13. Постановление КС РФ от 21 июня 1996 года № 15-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 27. Ст. 334.

14. Вестник КС РФ. 1995. № 6.

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 апреля 1996 года // Вестник КС РФ. 1997. № 1; Определение КС РФ от 4 ноября 1999 года // Вестник КС РФ. 2000. № 2.

16. Вестник КС РФ. 1996. № 1.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года // Вестник КС РФ. 1996. № 1.

18. Вестник КС РФ. 1995. № 6.

19. Вестник КС РФ. 2000. № 3. С. 60-64; Конституционное право РФ. Сборник документов. Санкт-Петербург. «Паритет». 1997. С. 315-321.

20. Вестник КС РФ. 1996. № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 года // Вестник КС РФ. 2000. № 3. С. 35-38.

21. Вестник КС РФ. 1996. № 2; Вестник КС РФ. 2000. № 3. С. 35-38.

22. Вакуум права порождает произвол // Российская Федерация. 1998. № 5. С. 32; Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск. 1999. С. 265.

23. Титов Ю. Органы прокуратуры и проблемы федерализма // Законность. 1999. № 6. С. 3.

24. Макаров Н. Надзор за нормотворчеством как профилактика беззакония // Законность. 1998. № 8. С. 2, 3.

25. Надзор за законностью правовых актов // Законность. 1999. № 9. С. 21.

26. Титов Ю. Органы прокуратуры и проблемы федерализма // Законность. 1999. № 6. С. 4.

27. Из практики прокурорского надзора // Законность. 1999. № 9. С. 58-59.

28. Из практики прокурорского надзора // Законность. 2000. № 10. С. 61-62.

29. Вакуум права порождает произвол // Российская Федерация. 1998. № 5. С. 33.

30. Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 года // Вестник КС РФ. 2000. № 3. С. 35-38.

31. Ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (с изменениями от 29 июля 2000 г.; 8 февраля 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608.

32. Круглый стол. Проблемы регионального управления и законодательства // Российский юридический журнал. 1994. № 2. С. 5.

33. Макаров Н. Надзор за нормотворчеством как профилактика беззакония // Законность. 1998. № 8. С. 2; Надзор за законностью правовых актов // Законность. 1999. № 9. С. 17-19.

14. Использование ссылок на Бога в истории правового регулирования отношений в интересах управленческих групп

// Государство, право и управление: Материалы V-й Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1. М.: ГУУ, 2005. С. 44-48.

С. 44

Управленческие группы, обладающие реальной силой в обществе, не всегда могут и желают открыто и непосредственно проявлять себя в качестве субъектов права. Очень часто они скрываются за иными субъектами права: юридическое лицо, государственный орган, государство, народ.

В Древние и Средние века, управленческие группы, для сокрытия своих интересов, использовали в позитивном праве имя Бога.

1. От имени Бога управленческие группы занимались **правотворчеством**. Священное откровение называется источником закона в Джармашастра Яджнавалкьи (1). Эклог утверждает: «Господь и Создатель всего — Бог наш, который создал человека и удостоил его самовластием, дал ему в помощь, согласно слову пророков, закон, который определил то, что следует делать, и то, чего следует избегать ...» (2).

Для большей убедительности положений закона управленческие группы ссылаются на особую форму его создания богами. Законы Ману утверждают, что деление на варны в Индии было не просто провозглашено богом Ману. «Он создал из своих уст, рук, бедер и ступней (соответственно) брахмана, кшатрия, вайшия и шудру» (3).

Если в стране издавались новые законы и их нельзя было выдать за данные непосредственно Богом, то утверждалось, что Бог наделил правителя правами давать людям законы. Это утверждается в преамбуле к законам царя Хаммураби (4).

2. Ссылаясь на имя Бога, управленцы **приобретали власть и поддерживали свой авторитет**. Бог представлялся в качестве высшего властного субъекта права, обладающего неограниченной правоспособностью. Его полномочия над людьми передавалось его представителям на земле и служило оправданием деспотии властных элит или главы государства. Естественно из этого следовало, что всякого рода посягательства людей на власть главы государства, есть посягательства на исключительные права Бога. Попытка свергнуть власть правителей была равнозначна выступлению против Бога.

Получение власти от Бога могло выглядеть как право наследования. Египетские фараоны объявлялись сынами Бога Солнца (5). Император Древнего

С. 45

Китая считался сыном Неба. Как говорит один из стихов «Ши цзина» народ Чжоу имеет «трех правителей на небесах и вана, их посланца в столице» (6).

О своей богоизбранности утверждает в преамбуле к законнику царь Хаммураби. Он утверждает, что сам Бог покровитель Вавилона Мардук послал его управлять людьми (7).

В Эклоге императоры Византии утверждали: Бог «вручил нам императорскую власть, такова была его благая воля. Он принес этим доказательства нашей любви к Нему, сочетающейся со страхом, и приказал нам пасти самое послушное стадо, как корифею апостолов Петру» (8).

Регент чжоуского правителя Чжоу-гун в Древнем Китае выработал концепцию, согласно которой право на власть вытекает из Мандата Неба (тянь-мин), согласно которой Небо вручает мандат на управление Поднебесной добродетельному правителю, лишая тем самым власти не добродетельного. Вся предыдущая история Китая была представлена как отношения между Небом и правителями. Пока правители династии Ся были добродетельными, Небо санкционировало их власть. Последний представитель этой династии Цзе утратил добродетель, вел себя недостойно, и Небо передало власть основателю династии иньцев Чэн Тану. «Иньцы, — как передает идею Васильев Л.С., — долго владели небесным мандатом, но последний иньский правитель Чжоу Синь в силу опять-таки своей не добродетельности утратил право на него, в результате чего великий Мандат Неба оказался в руках правителя чжоусцев Вэнь-Вана» (9). Таким образом, заговор и последовавший за ним захват власти чжоусцами был прикрыт санкцией богов, выступивших в качестве высшей власти на земле.

3. От имени Бога, как бы реализуя его волю, правители **вели завоевания новых территорий**, покорение народов. Население мобилизуется на войну с неверными со ссылкой на его обязанности перед Богом, а не перед правителями.

Действуя от имени Бога, руководство католической церкви существенно расширяла свою власть и материальные доходы. От имени Бога римские папы прощали все грехи участникам Крестовых походов, направленных как на завоевание новых земель, так и на подавление внутренних смут. В 1095 году римский папа Урбан II обещал прощение грехов всем тем, кто будет участвовать в вооруженном паломничестве в Святую Землю (10).

4. Уголовное право в Средние века охраняло неприкосновенность Бога. При богохульстве,

распространении еретических мыслей Бог выступал в качестве потерпевшей стороны. Примером может служить ст. 1 Соборного Уложения 1649 года. «Будет кто иноверцы, какие ни буди веры или и русской человек, возложит хулу на господа бога и спаса нашего Иисуса Христа ... тогобогохульника обличив казнити, зжечь» (11). Таким образом, правящие группы навязывали обществу единомыслие, слепую веру, привычку безропотного подчинения. Свободомыслящие люди уничтожались именем Бога.

5. Бог присутствовал в правоотношениях как **высший судья**, освящая решения земных судов.

С. 46

Бога выставляли как высшую силу, **охраняющую правопорядок**, навязываемый управленческими группами. Нормы права указывали на высший суд Бога, который следовал после смерти. Санкцией являлось спасение души или вечные муки. «Дваждырожденный, — пишется в Законах Ману, — только пригрозив брахману убить его, сто лет пребывает в аду...». «Человек, пролив по недоразумению кровь не сражающегося брахмана, подвергается после смерти величайшему мучению» (12). Ссылка на этот высший суд содержится в преамбуле Эклога: «никто из тех, кто соблюдает заповеди его, или — чего да не будет — из тех, кто нарушает их, не будет обманут относительно соответствующего тем или иным действиям возмездия. Потому что Бог заранее определил и то, и другое и сила его заповедей непреложна и воздаст по достоинству каждому по делам его, и, согласно Евангелию, не отменяется». Таким образом, указывалось, что если полиция и суд на земле не смогут выявить и наказать нарушителя порядка, то всевидящий Бог накажет правонарушителя на небесах. В условиях распространения фанатичной веры, угроза попасть в ад была более страшной, чем сама смерть. Бог превращался в самого искусного палача.

Бог стоял на страже жизни, здоровья и неприкосновенности правителя, так как преступления против него рассматривались как преступления направленные против Богом данной власти. Исследователи отмечают, что отсутствие религиозных санкций значительно ослабляло власть римских императоров, приводило к тому, что их с легкостью свергали и убивали (13).

6. Ссылки на Бога позволяли управленческим группам **уходить от ответственности** перед обществом. Папа Иннокентий III, провозгласил себя наместником Христа на земле, помазанником Бога, «тем, кто судит всех, и не судим ни кем» (14). Служители церкви, могли безнаказанно нарушать законы, поскольку небыли подвластны светским судам. Они отвечали только перед Богом в лице церковного суда, который, как правило, принимал сторону духовного лица (15). Ответственностью перед Богом оправдывалась неподсудность крестоносцев светским судам за творимые ими преступления (16).

Оправдывая свою власть и действия, управленческие элиты утверждали, что несут обязательства перед Богом, который, в свою очередь, заботится обо всех людях. Таким образом, доказывается, что высшая элита кроме прав имеет и обязанности перед таким высшим субъектом права, как Бог. Например, царь Хаммураби в своем законнике определяет себя как богобоязненного государя (17).

Императоры Византии в Эклоге утверждают, что они «неусыпно устремляли разум в поисках того, что угодно Богу и полезно обществу», а также предпочитают «более всего земного справедливость — представительницу небесного». Далее они пишут: «мы стремимся служить Богу, вручившему нам скипетр царства» (18).

Попытки земных людей требовать ответственности царя перед ними рассматриваются, как посягательства на правомочия богов.

С. 47

Почти неограниченные права управленческих элит удавалось представлять как обязанности, которые они несут перед Богом. Свою волю они выдавали за волю Бога. Например, согласно политико-правовой концепции Древней Индии царь (девараджа) пользовался не правами, а исполнял обязанности (дхармы) перед Богом (19). К этим обязанностям относилось осуществление правосудия, принуждение общинников к труду на благо государства.

7. Бог, как главный субъект права был очень удобен для его представителей на земле тем, что он **не являлся дееспособным** субъектом. От его имени действовали служители Бога. От имени Бога они осуществляли властные полномочия, приобретали богатства. За определенную плату, в виде жертвоприношений или в иной форме, они оправдывали поведение светских правителей перед народом. При этом, от имени Бога может говорить не любой верующий. Право представительства захватывают церковные иерархи, между которыми иногда разворачивается борьба. Они объявляют себя способными

воспринимать глас божий и формулировать его в виде норм права или толкования их. Колоссальная власть священнослужителей в современных мусульманских странах основана отчасти на том, что только они имеют право толковать священные книги.

Служители церкви от имени Бога вступали в имущественные отношения. Католическая церковь взимала с крестьян десятину. За отказ от ее уплаты, должника обвиняли в ереси (20). Богатства церкви пополнялись за счет продажи должностей, позволявших говорить от имени Бога (21). Нарушители заповедей Бога могли купить себе прощение, заплатив штраф церкви (22). Священники в Средние века готовы были ходатайствовать перед Богом за перевод души грешника из ада в рай при покупке у него индульгенции. Сначала право давать индульгенции имели все священники, но затем оно было монополизировано Римским папой, который стал продавать их всем желающим через специальных продавцов (23).

Умиравший мог попасть в царство небесное только благодаря молитвам священника. Для этого, иногда, он вынужден был завещать церкви все свое имущество. Свою цену имела исповедь и последнее напутствие, погребение (особенно, на территории монастыря), помин души (24). Все получаемые средства, как доказывала церковь, шли на святое дело.

Как уже отмечалось выше, Римский папа, выступая от имени Бога на земле, раздавал индульгенции крестоносцам, которые вели захватнические войны, расширяли владения Римской католической церкви, подавляли выступления непокорных светских правителей (25).

Начиная с периода буржуазных революций, авторитет имени Бога тускнеет. Определенную силу и самоуважение приобретают народные массы. Управленческие группы улавливают эти изменения и переходят к сокрытию своих действий и интересов в позитивном праве посредством обращения к термину

С.48

народ (нация) (26). Это следует иметь в виду при анализе современных конституционных отношений. Не следует забывать, на каком идео-религиозном фундаменте построена теория власти народа.

Сноски

1. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 57.

2. Там же. С. 232.

3. Там же. С. 37.

4. Законы Хаммураби, царя Вавилона // Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 98-101.

5. Там же. С. 9.

6. Крил Х.Г. Становление государственной власти в Китае. Империя Западного Чжоу. СПб.: Издательская группа «Евразия», 2001. С. 66.

7. Законы Хаммураби, царя Вавилона // Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 101.

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

9. Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 186.

10. Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты. Ли Г.Ч. Инквизиция. С.Пб.: ООО «Издательство Полигон», 1999. С. 505.

11. Соборное Уложение 1649 года. Текст, комментарии. Л.: Издательство «Наука», 1987. С. 19.

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

13. Крил Х.Г. Становление государственной власти в Китае. Империя Западного Чжоу. СПб.: Издательская группа «Евразия», 2001. С. 65.

14. Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты. Ли Г.Ч. Инквизиция. С.Пб.: ООО «Издательство Полигон», 1999. С. 450.

15. Там же. С. 439-494.

16. Там же. С. 507-508.

17. Законы Хаммураби, царя Вавилона // Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 98.

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

19. Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 9.

20. Ли Г.Ч. Инквизиция // Бемер Г. Иезуиты. Ли Г.Ч. Инквизиция. С.Пб.: ООО «Издательство Полигон», 1999. С. 483.

21. Там же. С. 452-484.

22. Там же. 495, 505.

23. Там же. С. 506-510.

24. Там же. С. 487-488.

25. Там же. С. 508.

26. Денисов С.А. Народ как субъект государственного (конституционного) права // Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Выпуск 1. Красноярск. 2001. С. 15-23.

15. Народ как субъект государственного (конституционного) права

// Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Выпуск 1. По итогам научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.П. Шахматова. Красноярск, 2001. С. 15-23.

С. 15

В Древние и Средние века народ являлся объектом права. Его судьбу решали монархи, управленческие элиты. Они ввергали народ в войны или даровали мир, объединяли людей под своим владычеством или разделяли по территории границами государств. Народ приравнивался к стадам домашних животных. Бог, — пишут императоры Византии в Эклоге о своих подданных, — «приказал нам пасти самое послушное стадо, как корифею апостолов Петру¹». Народ является объектом, который передан Богом императорам Византии для управления им.

Постепенно, в ходе борьбы за власть, с провозглашением республик и принятием конституций, правящие группы начинают официально признавать народ как субъект государственного, а затем конституционного позитивного права. Однако наличие в их руках реальной силы позволяет превращать писанные конституции в лицемерные, декларативные документы, не порождающие реальных правоотношений. В действительности, народ продолжает оставаться объектом, а не субъектом права. Это наглядно видно из документов советского государства и коммунистической партии. Партократия принимает решения об уничтожении целых слоев общества, классов². Миллионы бесправных людей, так называемых кулаков, были уничтожены или переселены принудительно на новое место жительства³. Люди, наравне с орудиями труда, являются объектами управленческих правоотношений. Их используют как природные богатства. Ведомства делают заказы на выделение им бесправной людской рабочей силы (семей «кулаков»)⁴.

Народ, который не в состоянии отстаивать свои права, иногда используется для прикрытия власти управленческих элит. Неразвитость

с. 16

общественного сознания позволяет интересы управленцев выдавать за подлинные интересы народа, который может объявляться в нормах позитивного права суверенном, то есть субъектом права с неограниченными полномочиями. Неорганизованность и отсутствие единой воли народа обеспечивает положение, при котором народ не может использовать свои права самостоятельно. Он лишается дееспособности. От его имени действуют управленческие группы, представленные государственными и общественными организациями. Наиболее полный контроль управленческих групп за населением устанавливается в тоталитарных государствах. Такое состояние правоотношений позволяет управленческим элитам осуществлять **правотворчество** от имени народа. Преамбула Конституции СССР 1977 года утверждает, что именно «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, учитывая международное положение СССР как составной части мировой системы социализма и сознавая свою интернациональную ответственность, сохраняя преемственность идей и принципов первой советской Конституции 1818 года, Конституции СССР 1924 года и Конституции СССР 1936 года, 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»⁵. Такое утверждение делается не смотря на то, что референдума для принятия Конституции не проводилось.

От имени народа отдельные элиты **захватывают государственную власть и удерживают ее** в своих руках. Преамбула Конституции СССР 1977 года сообщает, что Великая Октябрьская социалистическая революция совершена рабочими и крестьянами России, которые, посредством этой революции, свергли власть капиталистов и помещиков, создали Советское государство. Далее отмечается, что именно трудящиеся Советского Союза своей созидательной деятельностью совершенствуют «социалистический строй», обеспечивавший всевластие партийно-государственного аппарата СССР. Там же утверждалось, что именно рабочий класс, а не бюрократия, являются «ведущей силой» советского общества⁶.

Чем шире права народа, тем больший произвол могут позволить себе управленческие элиты в борьбе за власть. Ссылаясь на волю народа и стремления к великим целям обеспечения счастья всех, управленческие группы подавляют права личности, осуществляют массовые репрессии. В

с. 17

ходе борьбы между собой каждая из властных элит ссылается на то, что она представляет народ.

¹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 232-233.

² Циркулярное письмо об отношении к казакам, принятое на заседании Оргбюро ЦК РКП (б) 24 января 1918 года // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С.120; И.В. Сталин: «... сломить кулачество и ликвидировать его как класс» // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С.251-252.

³ Справка о количестве выселенного кулачества // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С.262.

⁴ Из протокола заседания комиссии тов. Андреева по кулакам // История России. 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С.262-264.

⁵ Конституция (Основной Закон) СССР. М., 1980.

⁶ Конституция (Основной Закон) СССР. М., 1980.

Ссылки на народ позволяют управленческим группам уходить от ответственности за свои деяния. Решениями референдумов обставлялся захват власти А. Гитлером⁷. И.В. Сталин расправлялся со своими противниками, ссылаясь на решения народа, который на собраниях трудовых коллективов требовал уничтожить врагов народа. Депутаты народных собраний утверждают, что они ответственны перед своими избирателями и действуют в их интересах.

Рост самосознания, активности и организованности народа заставляет властные элиты применять принцип противоречивости норм позитивного права для сохранения своей власти. Общие нормы конституций закрепляют неограниченную правоспособность народа (его суверенитет), а конкретные нормы законов урезают ее.

На пути использования народом своего права суверена ставятся различные преграды. Управленческие элиты тоталитарных государств, вместе с уничтожением так называемого стихийного развития общества и введением планирования из единого центра, лишали народ свободы выбора своей судьбы. Партийно-государственный аппарат, в так называемых народно-хозяйственных планах определял, сколько и чего будет потреблять народ, где он будет жить, на каких машинах ездить, что читать и слушать.

Советские конституции до 1977 года не позволяли народу прямо, через референдум решать вопросы общественной жизни. Конституция СССР 1977 года (ч. 4 ст. 108) позволила проводить референдумы, но на протяжении нескольких лет не принимался закон о референдумах и норма оставалась «спящей». Законы о референдумах могут ограничивать права людей ставить определенные вопросы на его разрешение. Так федеральный конституционный закон РФ «О референдуме РФ» 1995 года⁸ лишает народ права непосредственно принимать решения по ряду вопросов: **об изменении статуса субъектов РФ, о досрочном прекращении или продлении срока полномочий государственных органов, о принятии и изменении федерального бюджета, исполнении или изменении внутренних финансовых обязательств государства, о введении, изменении, отмене федеральных налогов и сборов, а так же освобождении от их уплаты, о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения, об амнистии и помиловании** (ч. 2 ст. 3). Даже основные законы страны или территории могут приниматься не самим населением. Так Конституции РФ 1993 года лишает граждан РФ права на законодательную инициативу

с. 18

по поправкам и пересмотру Конституции РФ (ст. 134), права вносить поправки в главу 3-8 Конституции на референдуме (ст. 136). Поправки в главу 1, 2, 9 народ может внести на референдуме только с позволения Конституционного Собрания (ч. 3 ст. 135), закон о котором все еще не принят.

Различными ограничениями обставляется реализация других непосредственных форм демократии. Например, ч. 4 ст. 37 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года позволяла избирателям по месту жительства собираться для выдвижения кандидата в депутаты только по решению и под руководством Совета народных депутатов или его президиума. Собрания военнослужащих по выдвижению кандидатов в депутаты созывались командованием воинских частей (ч. 5 ст. 37 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года).

Выборы народных представителей в органы власти могут ставиться под контроль управленческих элит и превращаться в скрытую форму назначения на все посты, как это было в СССР.

Ограничение правоспособности народа может осуществляться через ослабление власти представительных органов и бесконтрольность исполнительных органов. В СССР это обеспечивалось за счет непрофессионализма депутатского корпуса, непродолжительности работы представительных органов на сессиях, устранения разделения властей, централизации управления представительной системой и руководство ею со стороны высших партийных органов.

Очень часто правоспособность народа ограничивается путем лишения его права осуществления контроля за своими представителями. Контрольные органы не выделяют самостоятельную ветвь власти и не ответственны перед народом. Представительные органы остаются бесконтрольными. Информация о деятельности государственных органов до народа часто не доходит.

Лишить народ дееспособности позволяет система представительства.

Подобно ребенку или психически не здоровому человеку, народ лишается возможности непосредственно, своими действиями реализовать закрепленные в законе суверенные права. От его имени действуют его законные представители. Используется то обстоятельство, что народ, не имеющий опыта самостоятельного политического действия, не осознающий характер своего поведения и его последствий, распыленный по территории страны, имеющий противоречивые интересы, действительно, часто не в состоянии принимать рациональных решений и нуждается в опекуне. Коллективные субъекты не могут участвовать во многих правоотношениях без системы представительства. В литературе косвенно проводится мысль,

с. 19

что социальные общности вообще не могут быть дееспособными и могут вступать в правоотношения только через формализованные организации⁹.

На роль опекунов могут претендовать монархи, президенты, иные органы государственной власти. «Важную роль в осуществлении полновластия народа, — отмечалось в учебнике советского государственного права, — играют общественные организации решающие одну общую задачу —

⁷ Конституции буржуазных государств. Т. 1. М.-Л., 1935. С. 77.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921.

⁹ Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М., 1985. С. 56.

построение коммунизма»¹⁰. Под прикрытием реализации воли трудящихся действовал партаппарат КПСС. Ст. 6 Конституции СССР 1977 года утверждала: «КПСС существует для народа и служит народу».

В условиях абсолютных монархий и диктатур глава государства объявляется бессменным представителем народа, заботящемся о его благе (отец народа). По мере развития гражданского общества институт представительства начинает основываться на выборности представителей народа.

Система народного представительства основана на ряде юридических фикций. Во-первых, объявляется, что народ полностью осознает свои интересы и по своей воле делегирует суверенные права своим представителям. Преамбула Конституции СССР 1977 года утверждает, что к 80-м годам в СССР было построено общество, где трудящиеся высоко организованы, идейны и **сознательны**¹¹. Известный советский правовед О.Е. Кутафин писал: «Советский народ, являясь активным участником политической жизни, формирует социалистическую политику, непосредственно выражает свою волю при решении важнейших политических вопросов. Активную роль в этих процессах играют классы и нации»¹².

Во-вторых, управленческие элиты создают видимость свободных выборов представителей народа в органы власти, в ходе которых народ дает свои наказания выбираемым. В советских изданиях утверждалось: «... подлинный демократизм избирательных кампаний — вот что характерно для выборов в странах социализма»¹³. В 1980 году Д.А. Керимов писал: «Развитой социализм создал наиболее благоприятные условия для свободы общества и личности»¹⁴.

На этих основаниях заявляется, что народные представители адекватно отражают волю народа и воплощают ее в своих решениях. «Вся

с. 20

власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» — гласила ст. 3 Конституции СССР 1936 года. Ч. 2 ст. 2 Конституции СССР 1977 года утверждает: «Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов...». Далее может проводиться мысль об абсолютно точном отражении воли народа государством в целом. Ст. 1 Конституции СССР 1977 года гласит: «СССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны».

Интересы самих управленческих групп, выступающих в качестве законных представителей народа, замалчиваются. Считается, что они полностью совпадают с интересами народа. Возможность злоупотребления властью отрицается.

Между тем, управленческие группы, естественно, стремятся увековечить свое опекуство, принимают меры к тому, чтобы народ никогда не стал самостоятельным субъектом и всегда зависел от своих покровителей. В этом направлении принимаются меры экономического, политического и идеологического характера. Идеологи управленческих элит используют ссылку на то, что власть в стране принадлежит всему народу, а не отдельным его группам¹⁵. Это позволяет уничтожить зарождающиеся оппозиционные общественные элиты еще до того, как они приобретут поддержку большинства. В обществе время от времени проводятся «чистки», позволяющие уничтожить инакомыслящие группы людей, которые не устраивают правящий слой.

Представители народа могут принимать меры к исключению из состава народа тех элементов, которые для них неудобны. С этой целью вводятся избирательные цензы: имущественные, половые, возрастные, оседлости, грамотности¹⁶. На начальном этапе развития советского государства вместо народа коллективным субъектом государственного права признавались только трудящиеся, которые разделялись на классы рабочих, крестьян, прослойку интеллигенции. До сих пор повсеместно лишаются правоспособности в избирательном праве дети.

Существуют более тонкие средства ограничения всеобщности избирательного права. В ряде стран избиратели сами должны заботиться о включении их в списки для голосования. При этом существуют сроки, в течение которых необходимо зарегистрироваться в качестве избирателя. Кто не уложился в указанные сроки, к выборам не допускается¹⁷.

С. 21

При регистрации избирателей могут проводиться экзамены на грамотность и понимание статей конституции¹⁸.

¹⁰ Советское государственное право. М.: Юридическая лит-ра. 1985. С. 80-81.

¹¹ Конституция (Основной Закон) СССР. М., 1980.

¹² Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М.: Издательство Московского ун-та. 1985. С. 57.

¹³ Представительная система социалистического государства. М., 1981. С. 7-8.

¹⁴ Керимов Д.А. Демократия развитого социализма. М., 1980. С. 73.

¹⁵ Советское государственное право. М., 1985. С. 79.

¹⁶ Избирательные системы стран мира. Справочник. М., 1961. С. 303-323.

¹⁷ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 200.

¹⁸ Избирательные системы стран мира. Справочник. М., 1961. С. 313.

Ограничение избирательной дееспособности народа происходит путем предварительного отбора кандидатов на выборные должности. В СССР кандидаты в депутаты разных уровней власти фактически назначались партийным аппаратом. Выборы превращались в фикцию.

В годы так называемой перестройки в СССР отбор кандидатов в депутаты из выдвинутых избирателями лиц производили специальные окружные предвыборные собрания (ст. 8 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года), где управленческая элита отсеивала неугодных.

Лишение правдееспособности народа в период перестройки так же осуществлялось через прямое представительство управленческих элит общественных организаций в высших органах власти. Согласно ст. 9 и 18 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года 750 народных депутатов СССР избиралось общесоюзными органами КПСС, профсоюзов, кооперативных организаций, ВЛКСМ и других общественных организаций.

В современной России введено ряд формальных требований, на основании которых избирательные комиссии, подконтрольные управленческим элитам могут отказать человеку в регистрации в качестве кандидата на выборную должность или снять его с регистрации. Чаще всего предлогом для этого является неправильно оформленные документы.

Лишить народ права выбора позволяет система выборочной юридической ответственности. Избирательные комиссии и правоохранительные органы не замечают нарушений некоторых кандидатов на выборные должности, а к иным кандидатам относятся очень придирчиво, находят у них нарушения и лишают их регистрации в качестве кандидатов.

В отличие от гражданско-правового института сделки, конституционное право не создает достаточных гарантий против обмана избирателей их представителем. Принцип «свободного мандата» предполагает полную безответственность представителя народа перед избравшими его людьми. Не выполнение предвыборных обещаний часто не влечет расторжения договора представительства, который заключается в процессе выборов. Это выражается в отсутствии у избирателей права отзыва своего депутата. Все это позволяет превращать агитационные кампании в мошеннические предприятия. Поэтому не странно, что представительные органы могут совершенно не отражать интересы народа.

С. 22

Иногда парламент называют искаженной картиной политической реальности¹⁹.

Способности народа как субъекта права не остаются неизменными. Он «взрослеет» разными темпами в различных странах. В странах с европейской культурой — более быстро. В странах с восточными традициями — более медленно. Это проявляется в росте способности осознать свои собственные интересы и отделять их от интересов управленческих групп. Население вырабатывает иммунитет против манипулятивных воздействий элит. Возрастает организованность действий народа и его активность в отстаивании своих прав. Этому способствует научно-технический прогресс, формирование постиндустриального, информационного общества. Народ непроизвольно втягивается в активную деятельность в процессе борьбы элит между собой.

Мировой прогресс идет по пути развития демократии. Расширяется реальная, а не только провозглашенная правдееспособность народа. Элиты вынуждены прислушиваться к общественному мнению. Проведение референдумов, опросов граждан, массовых мероприятий становится обычным явлением в цивилизованных странах мира.

Не прекращается процесс совершенствования системы народного представительства. Вырабатываются механизмы адекватного представительства разных групп общества органами государства и общественными организациями. Усиливается контроль избирателей за своими представителями. Народ может превратиться из «фигового листка», прикрывающего чью то власть, в реального и активного субъекта правоотношений.

Перед конституционалистами России встают задачи огромной важности. Вместо того чтобы восхищаться демократизмом отечественных конституционных норм, необходимо критически их оценивать, изучать степень реализации. Люди должны представлять, какие возможности для воплощения их интересов в жизнь дает современное законодательство, в чем оно ограничивает их права и какие демократические изменения возможно в него внести.

¹⁹ Избирательные системы и партии в буржуазных государствах. М., 1979. С. 54.

16. Изучение реальной государственно-правовой жизни в теории государства и права

// Юрист XXI века: реальность и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (19-20 апреля 2001 года). Екатеринбург. 2002. С. 491-493.

С. 491

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

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

С. 492

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

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

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

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

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

С. 493

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

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

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

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

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

С. 494

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

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

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

Источники

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

17. Использование диалектико-материалистического метода в познании права

Проблемы философии права и государства. Вып. 2. Сборник научных статей. Тюмень, 2003. С. 17 – 18.

С. 17

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

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

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

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

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

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

С. 18

искусственно. Чрезмерное усиление их ведет к разрушению системы, в том числе правовой. Погашение их приведет к застою в развитии общества и права.

Необходимо избавиться от преследующего материализм **экономизма и фатализма**. В частности, в рамках этого взгляда надо правильно оценить роль субъективных факторов в развитии права. Не трудно заметить, что с ростом общественного сознания они приобретают все большее значение в выборе путей развития общества и, в частности, правовых систем. Есть мнение, что с развитием систем коммуникаций идеология, в том числе правовая, приобретает большую регулируемую, а иногда манипулятивную силу. Философия права, конечно же, в силу своих возможностей, должна формулировать принципы идеального права. При определенном авторитете идей справедливости, равенства, гуманизма они могут быть основой для выведения из них конкретных норм позитивного

права. Но при этом не следует путать желаемое и действительное. Практика правотворческого процесса, в современно российской жизни основана не на высказанных философами идеях, а на прагматических интересах различных социальных групп общества. Необходимо видеть, что общечеловеческие ценности могут умело использоваться в интересах определенных социальных групп (1). При материалистическом подходе нельзя не заметить отрыв от реальной почвы некоторых современных теорий, построенных на основе идеи справедливости. Таковой, например, является идея цивилитарного права (2).

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

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

Используя диалектический подход можно решить вопрос о функциях философии права. Познавательная функция требует от нее, в первую очередь, изучения основ действующего позитивного и объективного

С. 19

естественного права. Конечно, современная наука не может проигнорировать своей ценностно-ориентационной функции. В рамках ее реализации философия права должна создавать учение об идеальном праве. Это две стороны одного научного процесса.

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

1. Денисов С.А. Использование идей естественно-правовых школ в целях осуществления номенклатурно-буржуазной революции в России // Проблемы философии права и государства. Сборник статей. Вып. 1. Тюмень. 2000. С. 10-12.

2. Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 323-352.

3. Блажевич Н.В. Уровневая модель правового познания // Проблемы философии права и государства. Сборник статей. Вып. 1. Тюмень. 2000. С. 33.

18. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ЧЛЕНАМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Направлено в «Журнал о выборах» 2001 год

Основы научного подхода к кадровой политике предполагают выработку квалификационных требований к лицам, замещающим должности в государственных, муниципальных или общественных организациях. Эти требования могут быть закреплены в нормах законов, имеющих императивное или рекомендательное значение, в кодексах профессиональных этических норм или в теоретических разработках, учебных пособиях.

Квалификационные требования к членам избирательных комиссий с правом решающего голоса не имеют прямого и четкого законодательного закрепления. Они вытекают из целей проведения выборов в органы власти и тех функций, которые они должны выполнять в ходе выборов. Цель проведения выборов, закрепленная в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ 1993 года, заключается в реализации власти народа. Избирательная комиссия, в составе своих членов, должна обеспечить реализацию прав граждан на свободное выражение своей воли (п. 3 ст. 21 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Члены комиссии, кем бы они ни были выдвинуты и назначены должны, согласно закону, быть слугами избирателей в целом, а не отдельных их групп. Более конкретные, необходимые для членов избирательных комиссий характеристики вытекают из выполняемых ими функций.

1. Члены комиссии принимают важнейшие решения в ходе проведения выборов: регистрируют кандидатов, рассматривают жалобы, применяют меры юридической ответственности. Эта деятельность сходна с деятельностью судебных органов. Для ее осуществления нужны люди, способные быть **беспристрастными, объективными и справедливыми**. С этой целью законодатель провозгласил **независимость** избирательных комиссий от органов государственной власти и местного самоуправления (п. 10 ст. 21 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Согласно п. 8-9 ст. 21 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» избирательные комиссии должны действовать на основании Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации. Ст. 141 УК РФ устанавливает наказание за воспрепятствование работе избирательных комиссий. В литературе указывается на необходимость обеспечения юридической, организационно-технической и материально-финансовой независимости комиссий от политических партий, государственных органов и должностных лиц²⁰. Имеющиеся правовые гарантии явно недостаточны для обеспечения такого уровня независимости. Власть, судьбу которой отчасти решают избирательные комиссии, является слишком большой ценностью. Различные политические силы принимают достаточно энергичные меры для захвата или удержания ее в своих руках. При этом, чем меньше у борющейся за власть группы шансов получить эту власть в результате свободных выборов, тем больше она прикладывает усилий для формирования избирательных комиссий, готовых обслуживать ее интересы или хотя бы не противодействовать их реализации. Дух демократизма не глубоко проник в сознание россиян и различным элитам не трудно находить способных людей, готовых без принуждения действовать в интересах отдельных групп, а не интересах абстрактных и пассивных избирателей.

Как известно, избирательные комиссии формируются органами государственной власти и местного самоуправления. Естественно, управленческие группы, возглавляющие эти органы, пытаются сформировать состав комиссий из лиц, которые готовы обеспечивать интересы этих групп. Чтобы воспрепятствовать этому избирательное право требует при формировании состава избирательных комиссий обязательно учитывать предложения избирательных объединений и избирательных блоков (ст. 23 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Но в большинстве регионов России общественные движения очень слабы или зависимы от местных администраций. Некоторые председатели избирательных комиссий сибирского региона, участвовавшие в Межрегиональном семинаре в г. Барнауле в сентябре 2001 года отмечали, что не все общественные объединения пользуются своим правом предлагать кандидатов в члены избирательных комиссий. Таким образом, органы власти иногда монополюно формируют состав избирательных комиссий и обеспечивают их подконтрольность себе.

Укреплению позиций правящих групп способствует положение закона, позволяющее включать в состав избирательных комиссий государственных служащих, которые могут составлять одну треть от ее состава (п. 1 и 7 ст. 23 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Характер государственной и муниципальной службы в России часто не обеспечивает подчинения служащего закону. Чиновники, в том числе попадая в состав избирательных комиссий, часто реализуют волю своего начальника, от которого зависит их карьера, получение разного рода вознаграждений.

²⁰ Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997. С. 83.

Избирательные комиссии на местах могут подпадать под контроль администрации регионов там, где она поддерживается представительным органом. Большинство членов комиссий, в этом случае, формируется из «команды» главы администрации региона. Там, где глава администрации конфликтует с представительным органом, члены комиссии субъекта Федерации и члены окружных комиссии разделяются на фракции, каждая из которых реализует свои групповые цели.

В законе запрещено включать в члены избирательных комиссий с решающим голосом лиц, находящихся в непосредственном подчинении у кандидата на выборную должность (п. 1 ст. 24 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Это положение закона заслуживает всяческой поддержки, но оно не создает существенных препятствий для формирования комиссий из членов одной политической группировки. арене действуют определенные группировки. Внутри ее всегда можно найти людей, которые подчинены не непосредственно кандидату, а члену его команды. Встречаются факты открытого нарушения существующего законодательства о выборах²¹. Проверки прокуратуры выявляли факты, когда в непосредственном подчинении у кандидата в депутаты находилось 13 из 15 членов участковой избирательной комиссии²².

Члены избирательных комиссий не имеют тех гарантий независимости, что есть у судей. Они замещают свои должности временно. Каждый член комиссии находится под угрозой того, что его не назначат на эту должность на следующий срок, если он не будет учитывать пожелания тех, кто его назначил. Члены избирательных комиссий, работающие не на постоянной основе, могут материально зависеть от тех или иных политических группировок, обеспечивших выдвижение их на должность.

Существующее законодательство фактически создает возможность для практики подбора кадров членов избирательных комиссий, в первую очередь, на основе партийно-политических пристрастий, личных связей с теми, от кого зависит назначение на должность. Деловые качества отодвигаются на второе место.

Иногда представительные органы в регионах пытаются законодательно закрепить определенную зависимость избирательных комиссий от депутатского корпуса²³. В реестрах государственных служащих в ряде регионов занижается правовой статус членов избирательных комиссий, работающих на постоянной основе. Даже председателей избирательных комиссий субъектов Федерации относят к категории «В»²⁴.

Зависимость избирательных комиссий от исполнительной ветви власти обусловлена тем, что они не в состоянии эффективно осуществлять свои многочисленные хозяйственные и организаторские функции без помощи администрации разных уровней. Решение хозяйственных задач может увязываться с вынесением комиссиями решений определенного качества. Как отмечали участники Межрегионального семинара в Барнауле (сентябрь 2001 года), деятельность избирательных комиссий в регионах напрямую зависит от ее финансирования со стороны местных администраций.

Перечисленные факторы приводят к тому, что избирательные комиссии представляют собой политические органы, которые выносят свои решения исходя, прежде всего, из принципа целесообразности, а не из принципа объективности и беспристрастности. Отмечается, что иногда избирательные комиссии превращаются в политические клубы²⁵.

На недостаточную самостоятельность избирательных комиссий указывается в научной литературе и в периодической печати²⁶.

Зависимость членов комиссий от различных управленческих групп приводит к тому, что они принимают тенденциозные решения, нарушают закон. С разной степенью внимательности могут проверяться документы кандидатов на выборные должности. ЦИК РФ в своих постановлениях отмечал, что некоторые комиссии недостаточно контролируют процесс обеспечения равных условий для всех зарегистрированных кандидатов при проведении предвыборной агитации²⁷. Существующее законодательство дает членам комиссий широкие возможности для действий по собственному

²¹ Иванченко А.В. Деятельность избирательных комиссий РФ по реализации и защите избирательных прав граждан // Государство и право. 1998. № 9 с. 13.

²² Козырева А. ЦИК подводит черту // Российская газета. 1999. 16 декабря. С. 2; Ляхов Н.А. Прокурорский надзор и проблемы в российском избирательном законодательстве // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 66.

²³ Князев С.А. Правовой статус избирательной комиссии в РФ: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 38-39.

²⁴ Петухов Ю.Ф. Некоторые особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Федерации // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 171.

²⁵ Князев С.А. Правовой статус избирательной комиссии в РФ: перспективы развития // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 41.

²⁶ Абызов Р.М. Проблемы порождающие коррупцию в реализации избирательного права и избирательного процесса // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 85; Габидуллин Р. Тернистый путь к депутатскому мандату // Парламентская газета. 1999. 26 августа. С. 3.

²⁷ Вестник ЦИК РФ. 2001. № 2.

усмотрению. Неопределенность составов правонарушений в избирательном праве принуждает комиссии исходить из собственного правосознания при решении вопросов о существенности или не существенности правонарушений²⁸. Не однозначные оценки фактов действительности имели место в предыдущие периоды у избирательных комиссий разного уровня²⁹, у прокуратуры и судов³⁰. Пристрастность членов комиссий обеспечивает «непотопляемость» кандидатов власти и снятие с регистрации представителей оппозиции³¹.

2. Очевидно, что работа в избирательных комиссиях требует от их членов определенных **профессиональных знаний, умений, навыков**. Однако организационно-правовые основы формирования и работы избирательных комиссий не позволяют обеспечить это в полной мере. Организаторы проведения выборов отмечают, что временный характер комиссий приводит к отсутствию профессионализма у членов комиссий, которых приходится учить во время избирательной кампании³². К членам избирательных комиссий, работающим не на постоянной основе нельзя применить тот набор стимулов, который обеспечивает рост профессиональной грамотности государственных служащих. Они не могут рассчитывать ни на карьерный рост, ни на повышение оплаты труда в связи со стажем работы. Непрофессионализм деятельности большинства членов избирательных комиссий не позволяет принять им и ввести в действие профессиональный этический кодекс наподобие того, что имеют судьи, нотариусы, адвокаты.

Наличие большого опыта и знаний у руководства избирательных комиссий и организаторов выборов из состава исполнительных органов власти превращает остальных членов комиссий, не обладающих этим багажом в статистов, не принимающих активного участия в работе комиссий. Ниже всех уровень квалификации у членов участковых избирательных комиссий, которые в силу этого становятся управляемыми со стороны исполнительных органов, участвующих в проведении выборов.

3. Избирательные комиссии наделены правоприменительными функциями. Это требует от членов комиссий **глубоких юридических знаний и уважения к праву и закону**. Однако избирательное законодательство, за некоторыми исключениями, не предъявляет требований к уровню образования членов избирательных комиссий. В обзорах судебной практики отмечается, что комиссии допускают серьезные упущения в работе, связанные со слабым знанием норм законодательства, отсутствием юридического образования и профессиональной подготовки у членов избирательных комиссий³³.

4. Нормы законодательства наделяют избирательные комиссии правозащитными функциями, которые заключаются в обеспечении условий для реализации избирательных прав граждан и их восстановления в случае нарушения. Эта деятельность требует от членов комиссий **уважения к праву, нетерпимости к правонарушениям, инициативы** в выявлении фактов нарушения избирательного законодательства, **настойчивости и принципиальности** в принятии мер юридического воздействия к правонарушителям.

Однако ангажированность со стороны политических групп, слабое знание закона, отсутствие стимулов к напряженному труду обеспечивает пассивность членов избирательных комиссий, примиренческое отношение к фактам нарушения избирательного законодательства даже там, где члены избирательных комиссий обладают достаточными юридическими знаниями³⁴. Часто избирательные комиссии имеют дело с нарушителями облеченными значительной властью. При отсутствии достаточных гарантий неприкосновенности, члены избирательных комиссий предпочитают не вступать с ними в конфликты и не применять к ним должных мер юридической ответственности.

Избирательные комиссии уклоняются от деятельности по пресечению правонарушений, привлечению к административной ответственности правонарушителей. Исследования, проведенные ЦИК РФ показали, что с 1995 по 1998 год избирательные комиссии разного уровня в 55 субъектах Федерации вообще не применяли мер административной ответственности к правонарушителям³⁵. В ходе избирательных кампаний 1999 года нормы об административной ответственности не применялись в 48 субъектах Федерации,³⁶ притом, что жалобы из этих регионов на нарушение избирательного законодательства поступали регулярно.

²⁸ Ляхов Н.А. Прокурорский надзор и проблемы в российском избирательном законодательстве // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 69.

²⁹ Вестник ЦИК РФ. 2001. № 2.

³⁰ Агеев Л.А., Пономарев Г.С. и др. Об опыте работы избирательных комиссий по рассмотрению обращений участников избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 1. С. 121.

³¹ Бедеров И. А в хурале не жинь, а малина // Новая газета. 1998. № 41. С. 4.

³² Вестник ЦИК РФ. 2000. № 21. С. 93.

³³ Агеев Л.А., Пономарев Г.С. и др. Об опыте работы избирательных комиссий по рассмотрению обращений участников избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 1. С. 121; Судебная практика // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 22. С. 57.

³⁴ Судебная практика // Вестник ЦИК РФ 2000. № 22. С. 57.

³⁵ Обобщения судебной практики применения административной ответственности за нарушение избирательного законодательства // Вестник ЦИК. 1999. № 10. С. 76-77.

³⁶ Судебная практика // Вестник ЦИК РФ 2000. № 22. С. 55.

Очень часто слабое противодействие комиссий совершению административных правонарушений происходит из-за недостатка времени и кадров. Внимание обращается только на грубые нарушения законодательства, которые ведут к отмене регистрации кандидата (списка кандидатов). На бездействие избирательных комиссий на местах не раз обращали внимание Центральная избирательная комиссия РФ³⁷, Верховный Суд РФ³⁸, прокуратура³⁹ и внешние наблюдатели⁴⁰. ЦИК РФ приходится в специальных постановлениях напоминать отдельным избирательным комиссиям субъектов Федерации об их обязанностях, предусмотренных в законе⁴¹.

Имеются факты, когда закон нарушают сами члены избирательных комиссий. Местнические установки членов избирательных комиссий приводят иногда к тому, что они действуют на основе законодательства субъектов Федерации, противоречащего федеральным законам⁴², не принимают достаточно энергичных мер к приведению регионального законодательства о выборах в соответствие с федеральным.

5. Важность тех функций, которые осуществляют избирательные комиссии, требуют от членов комиссий высокого уровня **ответственности перед избирателями**. Но позитивная ответственность должна подкрепляться предусмотренными в законодательстве мерами ретроспективной юридической ответственности. Однако коллегиальность принятия решений избирательными комиссиями делает отдельных ее членов безответственными. Институт индивидуальной ответственности за коллективно принятое решение, который применяется в акционерном праве, здесь не действует. Принятые комиссией незаконные решения в лучшем случае отменяются. Только при существенном нарушении закона комиссия может быть расформирована (ст. 25 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Но ни что не мешает государственным и муниципальным органам сформировать новую комиссию в прежнем составе.

Отмечается, что проблема подкупа должностных лиц, обеспечивающих проведение выборов, достаточно распространена во всем мире⁴³. В российском законодательстве о выборах ей не уделяется должного внимания. Члены избирательных комиссий, работающие не на постоянной основе, являются должностными лицами, но на них нельзя распространить меры по профилактике коррупции, предусмотренные для государственных и муниципальных служащих. Они не могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. Их правовой статус, порядок назначения на должность затрудняют квалификацию их деятельности. Не решенным в теории и на практике является вопрос, следует ли рассматривать как уголовно наказуемую халатность (ст. 293 УК РФ) не исполнение или не надлежащее исполнение членами избирательной комиссий своих обязанностей, которые привели к воспрепятствованию осуществлению гражданами своих избирательных прав или права участвовать в референдуме. Такие факты имели место в Карачаево-Черкесской Республике⁴⁴. Законодатель предложил ограничиться освобождением в судебном порядке от обязанностей члена комиссии тех лиц, которые систематически не выполняют свои обязанности (п. 5 ст. 24 Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»).

Не ясно, будут ли считаться уголовно наказуемым злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) действия или бездействия членов избирательных комиссий в интересах лиц, которые назначили или выдвинули их на занимаемую должность, если они не связаны с прямой фальсификацией избирательных документов и неправильным подсчетом голосов (ст. 142 УК РФ). Спорным является вопрос, следует ли рассматривать как взятку (ст. 290 УК РФ) получение вознаграждения членом избирательной комиссии за голосование на заседание комиссии в пользу того или иного участника избирательного процесса. Нерешенность данных вопросов в теории приводит к тому, что на практике стараются не замечать выше названных фактов, которые носят общественно вредный характер, мешают проведению честных выборов.

Таким образом, существующее законодательство не всегда помогает обеспечивать реализацию законных требований к членам избирательных комиссий. В связи с этим возникает необходимость определиться с основными направлениями решения поставленных проблем.

Действуя в рамках существующего законодательства, преодолевая существующие препятствия, избирательные комиссии пытаются решать проблемы роста знаний и опыта членов избирательных комиссий путем стабилизации их состава, организации систематического обучения и повышения правовой культуры.

³⁷ Козырева А. Нарушают — все! // Российская газета. 1999. 14 декабря. С. 2.

³⁸ Судебная практика // Вестник ЦИК РФ 2000. № 22. С. 60.

³⁹ Судебная практика // Вестник ЦИК РФ 2000. № 22. С. 57.

⁴⁰ Миддлтон Д. Новый российский закон о гарантиях избирательных прав граждан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 36.

⁴¹ Постановление ЦИК от 21 марта 2001 года // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 3; Постановление ЦИК РФ от 12 апреля 2001 года // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 2.

⁴² Вестник КС РФ. 1996. № 4.

⁴³ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 199.

⁴⁴ Глушко И.В. Уроки судебной практики // Журнал о выборах. 2001. № 2. С. 18-19.

В качестве перспективного направления развития системы избирательных комиссий предлагается усилить профессионализацию их деятельности. Известно, что в ряде стран мира, часть функций, которые выполняют избирательные комиссии России, находятся в руках профессиональных государственных чиновников⁴⁵. В качестве ближайшей цели в нашей стране предлагается перевести на профессиональную основу деятельность территориальных избирательных комиссий⁴⁶.

В целях ограничения вмешательства должностных лиц государственных и муниципальных органов в регионах и на местах в деятельность избирательных комиссий, предлагается усилить централизацию системы избирательных комиссий, особенно при ее формировании⁴⁷.

Существующее разнообразие функций, которые вынуждены исполнять избирательные комиссии в соответствии с законодательством, требует от членов комиссий слишком широкого набора свойств. Они должны быть беспристрастны как судьи, непримиримы к правонарушителям как работники правоохранительных органов, предприимчивы как хозяйственные руководители. Требовать всего этого от людей, работающих на непрофессиональной основе, невозможно. Из этого вытекает предложение ограничить функции избирательных комиссий выполнением хозяйственно-организаторских задач. Решение большей части вопросов властного характера предлагается передать судебным и правоохранительным органам. Как известно, в ряде стран мира создаются специальные суды по избирательным делам, которые решают важнейшие вопросы по проведению выборов: разделение страны на избирательные округа, регистрация кандидатов, утверждение регистрации кандидатов и их аннулирование, выдача избранным депутатам мандатов⁴⁸. Во Франции решения по этим вопросам принимает Конституционный Совет⁴⁹. Судебные органы в большей степени защищены от вмешательства в их деятельность со стороны, что позволяет надеяться на беспристрастность в принятии ими решений по важнейшим вопросам, возникающим в ходе избирательного процесса. Функции контроля за соблюдением избирательного законодательства участниками избирательного процесса и привлечения правонарушителей к ответственности так же следует передать уже имеющимся правоохранительным органам, наделив их соответствующими обязанностями и полномочиями.

Поставленные проблемы и способы их решения, конечно, нуждаются во всестороннем обсуждении, которое предлагается организовать на страницах печати, в том числе и в данном журнале.

⁴⁵ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 199-200.

⁴⁶ Даниленко С.А. Проблемы совершенствования избирательного законодательства России в свете выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах РФ: состояние, проблемы, перспективы. Материалы межрегионального научно-практического семинара. Барнаул. 2000. С. 15.

⁴⁷ Информация о межрегиональном семинаре председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ 2000. № 21. С. 93.

⁴⁸ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 201.

⁴⁹ Адан Ф. Франция: Государственная система. М., 1994. С. 50-52, 99.

19. 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, продолжаясь применяется 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 дебиюкратизация 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 бюкратизации государственно-правовой системы начался с середины XVI века. Владение землей с крестьянами связывается с государственной службой (замена вотчинного землевладения поместьем). Поземельные отношения из частноправовых превращаются в публично правовые и регулируются нормами административного права (гл. 16 Соборного Уложения 1649 года). Нарастают доходы казны, позволяющие постепенно увеличивать государственный аппарат (4), который распространяет свои властные полномочия на различные сферы общественной жизни (5). Доминирующее положение бояр-вотченников 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-вотченников 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 какой 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.

20. 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 этагизма. 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-вотченников, дворяне получают небольшие земельные владения в обмен на несение государственной службы. Размер поместья зависит от занимаемой должности. Землю нельзя продать, заложить. После смерти владельца, земля возвращается в государственный фонд. Вдове и дочерям остается часть поместья «на прожиток» (глава 16 Соборного Уложения 1649 года). В процессе опричнины подрывается экономическая основа власти бояр-вотченников. Боярская Дума, как политический инструмент бояр, относительно независимых от царя, теряет свое значение. Пик господства дворянского чиновничества над обществом связан с правлением Петра I. Все землевладельцы мобилизуются на государственную службу (Указ «О единонаследии» 1714 год). Остальная масса населения подвергается жестокой налоговой эксплуатации. С отменой

местничества, все начинают государственную службу с рядовых должностей. Место в бюрократическом механизме определяется не по древности рода и материальному положению, а по заслугам перед начальством (Табель о рангах). Общественные блага распределяются по должности и заслугам. Абсолютная монархия и военно-авторитарный режим лишают членов общества каких-либо политических свобод (Артикул воинский).

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

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

С. 29

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

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

ЛИТЕРАТУРА

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

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

21. Проблемы демократизации нормотворчества муниципальных образований России

// Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. Н.Новгород. 2002. С. 34-45.

С. 34

Россия делает только первые шаги по строительству гражданского общества. Важнейшим институтом такого общества является местное самоуправление. Однако в силу отсутствия демократических традиций в стране есть опасность превращения местного самоуправления в управление на местах, которое может быть централизованным и децентрализованным. Именно такая трансформация произошла когда-то с Советами⁵⁰. Как в прошедшие годы, за демократической оболочкой может быть спрятано далеко не демократическое содержание. Сторонникам демократического развития России следует приложить не мало усилий к тому, чтобы принцип демократизма реально господствовал в деятельности органов самоуправления, в частности в нормотворчестве. Сегодня приходится доказывать, что в процессе принятия нормативных решений в муниципальных образованиях должен реализоваться не только принцип рационализма. Нормотворчество должно стать школой участия граждан в принятии коллективных решений. Оно должно стимулировать их инициативу, устранять отчуждение от общих дел, формировать чувство коллективизма. В ходе нормотворчества на местах граждане должны задумываться о рациональности тех или иных норм, познавать право. Знание норм коллективной жизни создает условие для укрепления правового порядка. Органы самоуправления должны быть также школой для нового поколения демократических политиков, тесно связанных с народом, а не

С. 35

школой где вырастают новые аппаратчики, способные ладить с вышестоящим начальством.

На пути решения этих сложных проблем стоит множество трудно преодолимых препятствий.

1. Население не привыкло участвовать в нормотворчестве, не понимает необходимости этого и не стремится к реализации своих демократических прав, заложенных в ст. 3, 32, 130, 131 Конституции РФ 1993 года. Необходимы специальные, в том числе правовые меры по вовлечению граждан в нормотворческие процессы.

Формы демократического нормотворчества хорошо известны. Это референдум, конференции граждан с участием большого количества населения, собрания (сходы) граждан, обсуждение проектов нормативных актов и результатов их реализации.

Наиболее демократичной формой нормотворчества является референдум. Народ действительно сам решает свои проблемы. Важное значение имеет процесс подготовки к референдуму, когда граждане принимают участие в обсуждении выносимых на их решение вопросов. Люди учатся вести дискуссии, знакомятся с информацией, на основании которой будет принято решение, втягиваются в коллективную жизнь.

Не секрет, что система представительства не устраняет отчуждение органов местного самоуправления от населения. Как показывает опыт стран Запада⁵¹ и современной России, руководство муниципальных образований может быть подчинено власти крупных фирм, расположенных на территории данного муниципального образования. Через это руководство создается нормативная база, позволяющая нещадно эксплуатировать население муниципального образования и полезные ископаемые региона. Отмечается, что организованные преступные сообщества имеют сегодня возможность подчинять себе руководителей муниципальных образований. Решение важнейших вопросов местной жизни на референдуме позволяет обойти ангажированных руководителей муниципального образования. Все заинтересованные лица вынуждены, в этом случае, удовлетворять интересы большинства населения муниципального образования, а не интересы его представителей. Создаются некоторые препятствия коррупционирования должностных лиц.

Ч. 3 ст. 3, ч.2 ст. 130 Конституции РФ 1993 года открывают широкую дорогу для проведения референдумов. Однако закон РФ «О референдуме в РФ», а вслед за ним соответствующие законы субъектов Федерации (Закон Московской области «О местном референдуме в Московской области» 28 декабря 1994 года; ч. 2 ст. 2 Закон Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области» от 29 ноября 1995 года) ставят противоречащие конституционной норме

С. 36

препятствия по проведению референдумов по самым важным для населения бюджетно-финансовым вопросам. Законодатель явно боится активности собственного народа, особенно в области налогообложения. А вдруг люди решат сократить налоги, за счет которых существует аппарат государственного и муниципального управления. Придется сокращать сам аппарат.

Законодательство других стран более демократично. Так на референдумах штата Калифорния 19 % выносимых на разрешение граждан вопросов касаются именно налогообложения⁵².

Затрудняет принятие решений на референдуме требование признать референдум не состоявшимся при явке на голосование менее 50% избирателей (ч. 2 ст. 33 Закона Тюменской области «О местном референдуме в Тюменской области»⁵³). В то же время выборы представительных органов в ряде регионов считаются

⁵⁰ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII — начало XX вв.). М.: Новый юрист. 1998. С. 173.

⁵¹ Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С. 118.

⁵² Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С. 119.

⁵³ Сборник законов Тюменской области. Т. 2. Тюмень. 1999.

состоявшимися при явке 25 % избирателей (п. «ж» ч. 2 ст. 43 Закона Тюменской области « О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Тюменской области»).

Уставы муниципальных образований часто не используют даже тех возможностей проведения референдумов, которые даются законодательством. Население может лишаться учредительного права. Устав муниципального образования, введение в него изменений и дополнений принимаются не на референдуме, а представительным органом (ст. 33 Устава г. Нягани 1997 года, ч. 2 ст. 14 устава г. Екатеринбурга 1995 года), решение которого подписывается главой муниципального образования. Последний может наложить свое «вето» на принятый устав (п.3 ст. 33 и п. 4 ст. 38 Устава г. Нягани 1997 года). Не вводится даже обязательного обсуждения проекта устава муниципального образования, его дополнений и изменений. Все решения принимаются в тиши кабинетов, в результате «подковерной борьбы». Представительные органы и глава муниципального образования сами для себя устанавливают рамки дозволенного, разграничивают полномочия между собой и населением, т.е. нарушают установленную юридическую аксиому, запрещающую быть судьей в собственном деле. Фактически, суверенитет народа (ст. 3 Конституции РФ 1993 года) и самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ) подменяются суверенитетом и самостоятельностью аппарата управления муниципального образования. Не население делегирует свои суверенные права представителям, а должностные лица предоставляют некоторые, очень ограниченные права населению на участие в управлении муниципальными делами, в том числе в нормотворчестве. Это приводит к тому, что так называемые муниципалы не становятся публичными политиками, а остаются аппаратчиками, обособленными от общества.

Законы о референдумах, а вслед за ними уставы муниципальных образований ограничивают право граждан на принятие решения путем

С. 37

референдума рамками только наиболее важных вопросов (ст. 11 Устава г. Нижнего Новгорода 1995 года; ч. 1 ст. 11 Устава г. Надыма) или основных вопросов местного значения (п. 1 ст. 28 Устава г. Челябинска).

Реализация принципа демократизма в нормотворчестве требует, чтобы устав муниципального образования, все изменения и дополнения в нем принимались только на референдуме, а в небольших поселениях на сходах граждан. Само население должно принимать нормативные акты, касающиеся разделения полномочий между органами муниципальной власти, оплаты труда муниципальных работников. Конечно, уставы муниципальных образований должны давать право населению проводить референдумы по вопросам бюджета и налогообложения. Население само должно решать вопросы бюджетных приоритетов: сколько тратить на благоустройство населенных пунктов, на дороги, на содержание аппарата управления. Это самые острые вопросы, которые часто готовы поднимать сами борющиеся за власть политики местного масштаба.

В целях вовлечения населения в общественную жизнь можно было бы обязать главу администрации и депутатов представительного органа ставить вопрос на местный референдум только при наличии поддержки со стороны определенного числа граждан. Это заставит указанных должностных лиц активизировать общественные движения в муниципальных образованиях, поддерживать связи с уже имеющимися

Необходимо упростить порядок вынесения решения о проведении референдума, снять излишние барьеры для его инициаторов и организаторов. Местные референдумы должны стать обычным явлением.

Население муниципального образования может непосредственно принимать нормативные акты или обсуждать их проекты путем участия в муниципальных конференциях. Это собрание представителей населения муниципального образования. От собрания (схода) всех жителей конференция отличается по своему составу. На нее собираются не все жители муниципального образования, а только их представители. От действующих сегодня представительных органов оно отличается своей массовостью (может включать тысячу и более участников) и не постоянством своей работы (собирается для обсуждения и принятия отдельных нормативных актов в одном составе один раз). Конференции могут принимать обязательные для исполнения решения или рекомендации. На них могут приниматься нормативные акты, их проекты, программы развития территории.

В США с 70-х годов XX века появилась практика проводить конференции в отдельных областях штата (area conferences) или в штате (state conference) для обсуждения программ развития регионов. Эти конференции показывают по телевидению⁵⁴. Опыт проведения партийных конференций имелся в СССР.

С. 38

Полезность проведения конференций заключается в вовлечении широких слоев населения в нормотворческий процесс. «Неоценима роль этого института в воспитании правосознания и политической культуры, гражданской активности широких масс, — отмечается в учебной литературе. Возможность в процессе обсуждения выработать свое суждение, отстаивать собственное мнение — такова важнейшая роль локальных институтов прямого правления»⁵⁵.

На проведение конференций нужно меньше затрат, чем на проведение референдумов. Делегаты конференции более беспристрастны в решении вопросов, чем депутаты постоянного представительного органа. Их труднее подкупить.

Российское законодательство предусматривает проведение конференций только на уровне территориального общественного самоуправления или в небольших муниципальных образованиях. Конференции приравниваются к собраниям (сходам) граждан. В уставах крупных муниципальных образований созыв конференций, представляющих всех жителей муниципалитета не предусматривается. Это необоснованное ограничение.

Муниципальные образования можно определить как своего рода акционерные общества публичного характера. Члены этого публичного «акционерного общества» должны иметь не меньше прав, чем владельцы паев хозяйственных организаций. Однако при сравнении прав акционеров и жителей муниципального образования выясняется, что нормы муниципального права менее демократичны, чем нормы акционерного права. В частности,

⁵⁴ Anticipatory Democracy People in the Politics of the Future. Editer by Clement Bezold. Random House. N.Y., 1978. P. 21-22.

⁵⁵ Комарова В. Формы непосредственной демократии в России. М.: «Ось-89». 1998. С. 195.

органы управления акционерным обществом обязаны ежегодно проводить общие собрания акционеров (ст. Закона РФ «Об акционерных обществах»). Только собрание акционеров принимает нормативные решения по ряду вопросов.

Необходимо заимствовать демократические положения частного права для организации местного самоуправления. Конференции в муниципальных образованиях с большим числом жителей могли бы заменять общие собрания.

Не требует значительных материальных затрат организация обсуждений проектов нормативных актов среди населения. Все нормативные акты, касающиеся прав и свобод граждан, проживающих в рамках муниципального образования должны предварительно публиковаться в местной печати. На работников органов местного самоуправления должна быть возложена задача проведения собраний граждан по месту работы и жительства с целью выяснения их мнения. Должен быть налажен учет высказанных предложений. Этот вопрос необходимо урегулировать в уставе муниципального образования и в специальном нормативном акте.

Уровень открытости деятельности представительных нормотворческих органов на местах может быть гораздо ниже, чем в центре. Она не

С. 39

привлекает внимание такого количества журналистов и общественности. Часто нормотворческие процедуры недостаточно проработаны, не предусматривают строгих гарантий, способных обеспечить гласность. О заседаниях представительного органа и его комитетов, об их повестке дня не сообщается заранее в прессе. Материалы обсуждений проектов нормативных актов остаются в виде не расшифрованных и поверхностных стенографических записей, доступ к которым ограничен.

Критики последовательного проведения принципа демократии в нормотворческом процессе справедливо указывают на то, что население в России пассивно, замкнуто в рамках своих личных проблем и не желает тратить свое время на участие в делах общества, не обладает достаточной компетенцией, уровнем юридической грамотности и не может принимать рациональных нормотворческих решений. Очень слабо развита на местах система групп давления, заинтересованных в принятии того или иного нормативного решения, которые могли бы лоббировать интересы разных социальных слоев общества.

Преодоление всех этих российских проблем, доставшихся от тоталитарного общества, возможно только в ходе участия населения в нормотворчестве. Как нельзя научиться плавать без воды, так нельзя приобрести свойства гражданина страны, не будучи полноправным участником процесса управления делами общества. Материальные затраты направленные на демократизацию общественной жизни позволят вывести страну из средневекового патриархального состояния. Они не сравнимы с убытками, которые несет страна от злоупотребления властью должностными лицами, приватизировавшими должности и органы государственной и муниципальной власти.

Конечно, изучение вопросов права и самоуправления должно предусматриваться школьными программами так же обязательно, как изучение математики и родного языка. Важно изменить отношение преподавательских коллективов к изучению вопросов социального управления и решить кадровые проблемы.

2. Демократизм нормотворчества в муниципальных образованиях определяется составом субъектов нормотворчества и их компетенцией.

В условиях широкого распространения духа вождизма в стране большинство муниципальных образований использует модель управления, предусмотренную п. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Кратко она обозначается как «сильный глава муниципального образования и слабые представительные органы». При этой модели глава местного самоуправления наделен широкими полномочиями, позволяющими ему оказывать решающее влияние на результаты нормотворчества.

Глава местного самоуправления может возглавлять представительный орган, имеет право подписывать или не подписывать принятый представительным органом нормативный акт, публикует его. Глава муниципального

С. 40

образования наделяется правом по собственному усмотрению определять структуру исполнительных органов власти (администрации) муниципалитета, определяет штаты и компетенцию структурных подразделений администрации (ст. 51 Устава г. Тюмени в редакции 1997 года).

Существуют косвенные способы влияния главы муниципального образования на нормотворчество. При слабом развитии предпринимательства политически активная часть элиты на местах состоит из руководителей муниципальных организаций и предприятий, которые и выбираются населением в качестве депутатов муниципальных представительных органов. Получается так, что глава муниципального образования назначает руководителей муниципальных предприятий из своего окружения, а те затем составляют ядро представительного органа. Такой представительный орган, конечно, находится под полным контролем главы муниципального образования.

В результате складывающейся централизации власти и единоначалия в органах самоуправления, нормативные акты принимаются узкой группой лиц и отражают их эгоистические групповые интересы.

Демократизм нормотворчества в муниципальных образованиях был подорван в начале 90-х годов значительным уменьшением числа членов представительных органов. В городах с населением более миллиона человек представительные органы состоят из нескольких депутатов. В Екатеринбурге городская Дума состоит из 27 депутатов (ст. 13 Устава 1995 года). Томская городская Дума состоит из 18 депутатов (Устав 1995 года). Чем меньше депутатов в представительном органе, тем в меньшей степени он способен изучить, стоящие перед сообществом вопросы и сознательно принимать те нормативные предложения, которые исходят от исполнительной ветви власти. Небольшой состав совета или думы менее репрезентативен и чаще выражает интересы только управленческой и имущей элиты сообщества, игнорируя потребности большинства. Часто, согласно устава муниципального образования, представительный орган не имеет собственного аппарата, материально-технических средств и находится в зависимости от главы муниципального образования.

Безусловно, следует вернуться к существовавшим ранее в советском государстве нормам представительства населения в органах власти. Представительный орган должен быть самостоятельным, а не при главе муниципального образования. Возглавлять представительный орган должен председатель, выбранный из числа

депутатов на определенный срок. Представительный орган должен иметь собственный аппарат, материально-технические средства, обеспечивающие его работу. Если производить объединение этих сил и средств, то на условиях, при которых они должны принадлежать представительному органу и передаваться в пользование исполнительной ветви власти.

При организации органов местного самоуправления, особенно в муниципальных образованиях с большим числом населения, обязательно

С. 41

должен действовать принцип разделения властей. Это необходимо закрепить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Представительный орган или население смогут более квалифицированно принимать нормативные решения, если будут опираться на информацию, полученную от независимых контрольных органов. Любое, даже самое маленькое акционерное общество, обязано иметь свой контрольный орган (п. 1 ст. 85 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 года), независимый ни от совета директоров, ни, тем более, от управляющего.

В соответствии с п. 6 и 3 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» представительные органы могут создавать контрольные органы. Но последние подотчетны не населению. Они оказываются, зависимы от тех, кто их создал (представительного органа, главы муниципального образования), отчитываются перед теми, кого должны контролировать.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» необходимо закрепить (ст. 16.1) обязательность создания контрольных комиссий (ревизора), способных проводить проверки и ревизии от имени населения муниципалитета всех органов самоуправления, собирать сведения об итогах их деятельности, в том числе и нормотворческой. Комиссии должны строиться и действовать на основе принципов самостоятельности, коллегиальности, компетентности и ответственности. Острая потребность создания таких комиссий возникает исходя из того, что депутатский корпус представительных органов муниципальных образований часто состоит из руководителей или собственников крупных коммерческих предприятий, которые могут, посредством нормативных актов, использовать муниципальный бюджет в собственных интересах, в ущерб населению.

3. Нарушают принцип демократизма и самостоятельности населения в решении вопросов местного значения **органы государственной власти, осуществляющие незаконное вмешательство** в дела самоуправления. Сегодня в России это происходит почти повсеместно. С 1997 года Конституционный Суд РФ восемь раз принимал постановления и определения по поводу ограничения государственными органами субъектов Федерации конституционного права граждан на самоуправление. Ни для кого не секрет, что органы государства пытаются подчинить себе органы местного самоуправления, командовать ими и для достижения поставленных целей идут на прямое нарушение Конституции РФ и законов. Органы государственной власти субъектов Федерации и даже суды игнорируют нормы Закона «О Конституционном Суде РФ», согласно которым признание Судом одного нормативного акта не конституционным является основанием отмены положений других нормативных актов, воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие

с. 42

уже были предметом рассмотрения в Суде. В результате, после принятия Постановления Конституционного Суда от 17 апреля 1996 года о неконституционности ряда положений законов Удмуртской Республики и Республики Коми, ограничивающих права граждан самостоятельно решать вопросы местного значения, Конституционному Суду приходилось еще несколько раз принимать определения в связи с наличием неконституционных законов аналогичного содержания в других субъектах Федерации.

С целью удобства управления населением органы государственной власти субъектов Федерации выбирают модель местного самоуправления и навязывают ее достаточно пассивному населению. Так на юге Тюменской области в 90-е годы повсеместно была распространена так называемая поселенческая модель самоуправления. Каждый населенный пункт являлся муниципальным образованием. Таких муниципальных образований в области оказалось почти три сотни. В 2001 году новое руководство области инициировало процесс объединения этих муниципальных образований по районному принципу. Инициатива сверху оказывается сильнее мнения самого населения.

Органы государственной власти в современной России иногда пытаются ликвидировать эффективное местное самоуправление, лишить граждан конституционного права (ст. 130 Конституции РФ) самостоятельно решать вопросы местного значения, в том числе в форме нормотворчества. Крупным (обычно столичным) городам, обладающим реальной экономической и политической силой, придают статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав субъекта Федерации. Руководящие органы этого города назначаются президентом (главой администрации) субъекта Федерации (ст. 95 Конституции Республики Башкортостан; ст. 27 Закона Республики Татарстан от 30 ноября 1994 года «О местных органах государственной власти и управления» в редакции от 25 мая 1995 года; Закон Удмуртской Республики от апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике и т.д.). Самоуправление организуется в районах города. Таким образом, население города разделяется на части, лишается единого руководства и становится не способно через собственное нормотворчество отстаивать свои общие интересы перед руководством субъекта Федерации. Районы города оказываются не самостоятельными (в первую очередь в финансовых и хозяйственных вопросах) и вынуждены действовать по команде сверху. В ряде регионов делаются попытки отнять у населения и органов муниципальных образований полномочия по нормотворчеству, предусмотренные ст. 130 и 132 Конституции РФ и передать их органам государственной власти (ст. 25 Закона Республики Башкортостан «О местном государственном управлении Республики Башкортостан» от 12 октября 1994 года; ст. 105 Конституции Республики Хакасия; ст. 2,8,11 Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия от 18 октября 1994 года и т.д.). Конституционный Суд РФ

С. 43

признал такую практику не вполне конституционной⁵⁶. П. 2 ст. 84 и п. 2 ст. 85 Устава Курской области с изменениями от 22 марта 1999 года прямо отнимали у населения право, предусмотренное ч. 1 ст. 131 Конституции РФ 1993 года, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления⁵⁷. Нормы Устава предписывали избирать главу муниципального образования во всех муниципалитетах в определенном порядке.

В сельской местности государственные органы ослабляют местное самоуправление, вводя его только на уровне поселков (деревень) (ст. 15 Устава Курской области с изменениями от 22 марта 1999 года). Эта модель иногда называется поселенческой. В районах формируются органы государственной власти. Фактически вводится самоуправление только на уровне сельской общины, типичное для государств Древнего Востока и самодержавной России. Небольшие поселки не обладают достаточной экономической самостоятельностью и полностью зависят в решении своих проблем, в том числе в нормотворчестве, от выше стоящих государственных органов.

Отсутствие норм финансового обеспечения муниципалитетов и норм, устанавливающих распределение налоговых поступлений, делают муниципалитеты зависимыми от органов государства. Ни о каком самостоятельном демократическом нормотворчестве при таких условиях говорить не приходится. Органы самоуправления послушно дублируют в своих нормативных актах предписания государственных органов.

Трудности самостоятельного нормотворчества мелких муниципальных образований связаны с отсутствием в них достаточного количества специалистов в юриспруденции.

Учитывая активное участие глав муниципальных образований в нормотворчестве, государственные органы пытаются, в нарушении конституционных положений, вводить их прямое назначение главами субъектов Федераций (п. 2 ст. 18 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 16 ноября 1998 года «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания»⁵⁸; п. 4 ст. 10 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми»⁵⁹).

Государственные органы могут оказывать давление на муниципальные органы при принятии устава муниципального образования. Пользуясь

С. 44

своим правом осуществлять регистрацию уставов и юридическую некомпетентность муниципалов, они требуют введение в устав определенных, выгодных для них положений, касающихся, чаще всего, структуры органов местного самоуправления.

Решение проблемы самостоятельности муниципальных образований лежит в расширении контактов между ними, образовании союзов, в рамках которых можно было бы решать общие проблемы, не прибегая к опеке со стороны государственных органов. Можно вспомнить опыт земских съездов начала XX века в России. Союзы муниципальных образований могли бы вырабатывать отдельные нормативные акты, лишая этой прерогативы государственные органы, которые во всякой своей деятельности, конечно, в первую очередь, исходят из собственных интересов, а не интересов муниципалитетов.

4. Решающую роль в нормотворчестве играет информация. Не может быть демократии там, где субъекты не имеют достаточной информации для осознанного принятия решения. Без полной и достоверной информации люди становятся объектами манипулирования.

Наиболее полная информация о состоянии развития муниципального образования, общественных настроениях, как правило, сосредотачивается у главы местного самоуправления и аппарата исполнительных органов. В крупных муниципальных образованиях при главах администрации создаются информационно-аналитические центры, базы данных которых не доступны не только для населения, но и для депутатов представительного органа. Информация фактически засекречивается.

Воздействие на общественное мнение производится с помощью создаваемых главами крупных муниципальных образований пресс-служб. Специалисты этих служб используют все приемы, наработанные в науке и искусстве «публик рилейнз» для того чтобы убедить население и депутатов в правильности решений, предлагаемых главой муниципального образования.

Видимо назрела необходимость создания в крупных муниципальных образованиях особых органов, осуществляющих от имени населения сбор и распространение информации о жизни муниципалитета, текущих и перспективных потребностях разных групп общества, работе органов управления муниципального образования. Эти информационные органы должны обслуживать население, а не только главу администрации или депутатов. Собирать достаточно полную и объективную информацию может только орган, наделенный властью и независимый от иных органов управления муниципалитета.

Обычно аппарат стремится сделать свою деятельность тайной, приукрасить ее результаты. Нужно нормативное подкрепление права на информацию. Предлагается ввести административную ответственность должностных лиц за сокрытие информации (материалов, документов) от граждан, журналистов и указанных информационных органов. В стране с таким бюрократическим наследием как Россия, нужна специальная

С. 45

федеральная комиссия по защите прав граждан и журналистов на информацию, которая могла бы осуществлять надзор за государственными и муниципальными органами и привлекать к административной ответственности должностных лиц за сокрытие информации и ее фальсификацию.

Имеющиеся пресс-службы, с помощью изменения их правового положения, должны быть переориентированы. Их необходимо включить в состав муниципальных информационных органов.

Существующее законодательство не препятствует созданию самостоятельных информационных органов в муниципальных образованиях. Они могут быть введены в соответствии с уставом муниципального образования. Ч. 3

⁵⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 1998 года // ВКС РФ. 1998. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 3; Определение Конституционного Суда РФ от 4 марта 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 3.

⁵⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 2.

⁵⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 8 октября 1999 года // ВКС РФ. 2000. № 1.

⁵⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 года // ВКС РФ. 1999. № 5.

ст. 16 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» прямо указывает на возможность в соответствии с уставом муниципального образования иметь выборных должностных лиц, не предусмотренных прямо в законодательстве.

Препятствует демократизации процесса нормотворчества ангажированность местных средств массовой информации. Их учредителями выступают органы местного самоуправления, что позволяет им, в нарушении закона «О средствах массовой информации», навязывать редакциям свою редакционную политику. Местные газеты, радио, телевидение превращаются в своеобразные рекламные агентства при органах муниципальной власти. Вместо того, чтобы давать критическую оценку нормотворческой и иной деятельности органов местного самоуправления, они оказывают давление на общественное мнение с целью убедить людей в правильности решений, принимаемых управленцами на местах.

Выходом из сложившейся ситуации может быть изменение порядка формирования редакций местных средств массовой информации. Главный редактор или редакторский совет должен выбираться на конференции граждан или путем прямого и тайного голосования одновременно с выборами в представительный орган.

Получение объективной и полной информации позволит гражданам муниципальных образований и их представителям принимать обоснованные и правильные нормативные решения. Демократия не будет синонимом некомпетентности.

Крупные муниципальные образования всерьез могут привлекать представителей науки к разработке проектов нормативных актов. Важно, чтобы эти представители науки не были ангажированы со стороны аппарата муниципальных органов, решали проблемы с позиции науки, а не политики. В правовой литературе давно говорится о необходимости принятия закона о правовой экспертизе.

Из сказанного следует, что России еще предстоит проделать долгий путь к тому, чтобы население на местах действительно перешло к **самостоятельному** решению вопросов местной жизни. Задача правоведов помочь ему в этом, показать демократические средства решения проблем.

22. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) СЛУЖАЩЕГО НОВОГО ТИПА В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ В ВУЗЕ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

Конференция - ноябрь 2001 год, Екатеринбург, Академия государственной службы.

Длительный период перестройки и реформ в России не привел институт государственного и муниципального управления к необходимому обществу качественному состоянию. Отмечается, что аппарат управления не только не утратил ряда отрицательных свойств, характерных для него в прошлом, но приобрел новые негативные черты (1). Очевидно, что судьба реформ государственной и муниципальной службы в значительной степени зависит от так называемых «кадров» (2), которые призваны готовить вузы страны. От организации и качества подготовки руководящих кадров, — отмечается в литературе, — «...зависит уровень квалификации, компетентность, степень гражданской ответственности, нравственные качества кадров, которые непосредственно определяют уровень функционирования всего сложного государственного, хозяйственного механизма и социально-культурной сферы» (3). Необходимо четко представлять, какие проблемы стоят на пути выполнения задачи подготовки кадров и как их следует решать.

1. Государственный образовательный стандарт 2000 года по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление» (далее Стандарт) не ориентирован на потребности демократического развития общества. В нем наблюдается явный технократический подход, при котором образование сводится к обучению. Стандарт отказывается от общепризнанного положения, в соответствии с которым передача знаний тесно увязана с формированием личности, ее мировоззренческих и нравственных установок (4). Квалификационная характеристика выпускника (п. 1.3. Стандарта) не содержит требований, предъявляемых к государственному (муниципальному) служащему, зафиксированных в Федеральном законе РФ «Об основах государственной службы РФ» 1995 года (ст. 5), вытекающих из Конституции РФ. Идея деидеологизации здесь доведена до крайности. Вуз может готовить чиновников, которые ставят свои корыстные или корпоративные интересы превыше общественных. С вузов снимается обязанность формировать личность будущего служащего, который должен быть верен демократическим идеалам (ст. 1,3 Конституции РФ), признавать и уважать права человека (ст. 2 и 18 Конституции РФ), другие общечеловеческие ценности. Очевидно, что эти требования должны быть внесены в текст Стандарта и по степени их реализации следует оценивать качество образования, которое дает тот или иной вуз.

Технократизм Стандарта проявляется в подмене содержательных требований формальными. Так п. 2 требует от абитуриента не наличия знаний, а наличие свидетельства об образовании.

Россия провозглашена правовым государством (ст. 1 Конституции РФ). На этом основании следует предъявлять высокие требования к правовым знаниям будущих государственных и муниципальных служащих. Однако правовому блоку дисциплин в Стандарте уделено недостаточное внимание. Программа по дисциплине «Правоведение» не охватывает изучения важнейших правовых явлений, знание которых необходимо для усвоения материала по отдельным отраслям права. В ней усматривается явный позитивистский и этатистский уклон.

2. Кадровое обеспечение подготовки служащих.

Обучение в вузе является важнейшим этапом на пути социализации молодежи. Отмечается, что состав научно-педагогических кадров вузов является важнейшим слагаемым качества подготовки специалистов. «От их компетентности, кругозора, уровня культуры, творческого отношения к делу, нравственных качеств зависит качество преподавания и воспитания студентов, а так же морально-психологическая атмосфера в вузовских коллективах» (5). В вузе будущие служащие государственных и муниципальных органов на практике вступают в управленческие отношения и усваивают основные правила поведения начальника и подчиненного.

Будущий чиновник должен уметь выносить объективные, беспристрастные и справедливые решения. Не всегда преподаватели вузов могут служить им примером. Известен тот субъективизм, который присутствует у преподавателей при вынесении оценок на приемных и текущих экзаменах в вузах. Студенты хорошо понимают, что на оценку влияют дружественные и родственные связи, стремления не испортить показатели успеваемости, а то и коррупционные мотивы. Таким образом, здесь они получают первые уроки использования своего служебного положения не по назначению.

Низкий уровень знаний части выпускников вузов, особенно при заочном обучении, обусловлен невысокой требовательностью к ним со стороны преподавателей. В свою очередь, эта низкая требовательность обусловлена отсутствием стимулов для работы с неуспевающими, погоней за формальными показателями успеваемости, коррупцией и протекционизмом. Коммерциализация вузов заставляет преподавателей снижать требовательность к работе студентов, оплативших обучение.

К сожалению, рыночная конкуренция современного периода подталкивает вузы не к повышению качества образования, а к снижению затрат на образование. Вузы соревнуются между собой в том, кто за меньшую плату выдаст диплом о высшем образовании. Такая конкуренция будет продолжаться, пока подбор кадров на государственную службу будет проходить не на основе конкурсных экзаменов, а по личному усмотрению руководства. Студенты, особенно заочных отделений, хорошо понимают, что для занятия должности им в первую очередь необходимо добиться расположения к себе своего начальника и представить свидетельство о высшем образовании. Знания получаемые в вузе имеют второстепенное значение. Все это девальвирует ценность высшего образования, стимулирует понижение качества предоставляемых образовательных услуг.

В конце 90-х годов в России начался период массового разочарования в демократических ценностях. Оно охватило и преподавательскую среду. Поэтому вместо демократических идей преподаватели часто распространяют среди студентов идеи этатизма, элитаризма, призывают возвратиться к ценностям цивилизации азиатского типа.

Государственный стандарт требует от преподавательских кадров заниматься наукой и научными исследованиями (п. 6.2.1.). Сегодня в провинциальных вузах нет условий для выполнения этого требования. Вузы обычно идут по пути сокращения числа кадров и увеличения учебной нагрузки на имеющихся преподавателей. Типичной является работа, особенно остепененных преподавателей, на полторы ставки. Часто, кроме работы в вузе, они еще где-то подрабатывают. Такая интенсивность труда препятствует росту его качества.

Руководство вузов пока ориентируется на формальные показатели качества кадров преподавательского состава, а именно — на процент лиц имеющих свидетельство о защите кандидатских и докторских диссертаций. Научная деятельность недостаточно стимулируется. Для преподавателей она не приносит благ, сравнимых с теми, что они получают от выполнения учебной нагрузки. Результатом является не высокий научный потенциал провинциальных вузов.

Преподаватели, не занимающиеся постоянно научной деятельностью, теряют творческие способности, превращаются в толкователей имеющихся учебных пособий. Они не в состоянии обобщать явления общественной практики, а значит, стараются уйти от анализа реальной жизни, предпочитая говорить о должном, которое совершенно оторвано от сущего. Такие преподаватели не могут предложить новых подходов к решению сложных задач, которые ставит практика.

Известно, что за рубежом, для преподавания будущим менеджерам привлекают лица с богатым практическим опытом и солидными достижениями в научной сфере. У нас значительная часть преподавателей — это молодые специалисты, только что закончившие вуз, не работавшие в государственных или муниципальных органах, не занимающихся по-настоящему научной деятельностью. Эта проблема давно известна и не раз отмечалась специалистами в вопросах кадровой политики (6). Уровень заработной платы в вузе не может быть привлекательным для высоко квалифицированных специалистов.

В вузах давно забыли такие понятия как повышение квалификации путем стажировки в государственных и муниципальных учреждениях, в других вузах, обладающих более высоким научным и преподавательским потенциалом. Администрация направляет основные финансовые ресурсы на создание материально-технической базы вуза и жалеет средства на повышение качественного уровня преподавательского состава. Мало выделяется средств на обучение молодых специалистов в аспирантурах, на участие преподавателей в научных конференциях.

3. Рыночные отношения и свобода печати привели к появлению в стране большого количества учебных пособий самого разнообразного содержания и качества. У преподавателей и студентов появился реальный выбор. Написание учебных пособий стимулирует творчество преподавателей. Возникла возможность говорить о предпочтениях того или иного направления в изложении учебного материала.

Недостатком ряда учебных пособий по дисциплинам правового блока является использование в качестве методологического подхода идеалистического направления позитивизма. Это проявляется в ограничении предмета исследования рамками писаного права (7). Студенты не знакомятся с нормами естественного права, на основе которого должно строиться позитивное писаное право. До них не доводят характер реально действующих в обществе норм, наличие противоречий между общественными идеалами, требованиями закона и реальностью. Другие работы ограничиваются изложением только желаемого состояния дел (8).

Материал некоторых учебных пособий, в соответствии с советскими традициями, прямо вводит студентов в заблуждение, выдавая требуемое в законах за действительное. Отечественная общественная наука и образование ни как не могут избавиться от своей роли идеологического придатка правительства, призванного оправдывать его политику. Исполнение этой идеологической роли мешает им осуществлять познавательную функцию, критически оценивать действия государственных структур, искать истину и доводить ее до студентов. Так Ю.Н. Стариков пишет о государственной службе России: «Государственные служащие всех органов государственной власти ... руководствуются, прежде всего, необходимостью признания, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Провозглашенные и установленные в Основном Законе страны права и свободы являются незыблемыми и обязательными для обеспечения их реализации со стороны государственных служащих» (9).

Все еще встречаются извращающие историческую реальность и навевающие ностальгию по прошлому оценки советского государства как демократического (народного) и социалистического (10).

Обретают новую жизнь старые советские подходы, связанные с «лакировкой» действительности, замалчиванием проблем. В государственной политике это проявляется в закрытии средств массовой информации, критикующих властные органы. При издании научных сборников редакторы отсеивают работы, касающиеся констатации проблем общественного развития, связанных с деятельностью государственного аппарата. Широко применяется в учебных пособиях прием недоговаривания. Так в учебнике по служебному праву Ю.Н. Старилова, который достаточно подробно излагает поставленные вопросы, не нашлось места констатации фактов отклонения от принципа законности в организации государственной службы России (11). В учебнике обходятся стороной факты нарушения в России принципа разделения властей, не дается оценки действующих на момент написания учебника нормативных актов посягающих на федерализм отношений между центром и регионами (12).

Все более угрожающим становится возрождение верноподданничества, обращенного уже к новой находящейся у власти политической группе и ее главе. Россия никак не может изжить патриархальное отождествление государства как института с отдельными лицами, представляющими этот институт на текущий момент. Департизация, произведенная в законодательстве о государственной службе еще не вошла в сознание всей интеллектуальной элиты общества.

Таким образом, многие учебные пособия не готовят студентов к решению тех проблем, с которыми они столкнутся в практике государственного и муниципального управления, к отстаиванию закрепленных в Конституции РФ демократических идей и решительному противостоянию консервативным традициям аппаратов управления разного уровня. Совсем редко можно встретить в пособиях описание приемов, средств и методов решения имеющихся в системе управления проблем.

Историки приводят хорошие примеры безуспешности часто применяемых сегодня образовательных приемов. Ключевский В.О. писал, что учителя будущего императора Александра I прививали ему либеральные и республиканские ценности. Но они не знакомили его с российской действительностью, не учили его как эти ценности можно реализовать. Император, — пишет В.О. Ключевский, — оказался не готовым возиться в той грязи, из которой состоит жизнь. «Таким образом, Александр вступил на престол с запасом возвышенных и доброжелательных стремлений, которые должны были водворять свободу и благоденствие в управляемом народе, но не давал отчета, как это сделать. Эта свобода и благоденствие, так ему казалось, должны были водвориться сразу, сами собой, без труда и препятствий, каким-то волшебным «вдруг». В результате, при столкновении с жизненными препятствиями император «пришел в уныние», «опустил руки». Не сумев реализовать свои идеалы, он охладил к ним и отказался от их осуществления (13).

Исходя из сказанного предлагается предъявлять к учебным пособиям требования наряду с изложением общественных идеалов обязательно давать материал о характере их реализации в жизнь, наличии типичных нарушений. При этом общественные идеалы не следует путать с законодательными требованиями, исходящими от аппарата государства. Студенты должны четко представлять себе общественные проблемы, которые они должны будут решать. К ним, в первую очередь, относятся проблемы демократизации механизма управления, переориентации его на интересы общества и личности, введения твердого режима конституционной законности публичной службы, повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных органов, преодоления коррупции, волокиты, формализма в их работе. Разработка проблем научного управления, — писал Г.П. Попов, — предполагает уделять внимание не только тому, как надо управлять, но и тому, как не надо управлять (14). Самыми трудными задачами для отечественной науки является выработка способов, приемов и методов решения общественных проблем. Ближе всего к реализации перечисленных требований в вопросах государственной службы подошли авторы учебного пособия «Государственная служба (комплексный подход)», изданного в 2000 году (15).

Методология критического подхода к государству и праву может быть заимствована из советских работ, характеризующих систему власти стран Запада (16). Реформаторский, творческий подход к действительности и законодательству следовало бы заимствовать из работ периода перестройки в СССР (17).

При изучении вопросов права нами рекомендуется использовать диалектико-материалистический подход, который предлагает выделять (а) позитивное реальное право, исходящее от государства и воплощаемое в жизнь; (б) позитивное формально признанное право, нормы которого формализуются в законах, но могут не действовать в реальной жизни. Это право часто выполняет только идеологические задачи. Через законодательство государство стремится придать себе положительный имидж в глазах населения. Кроме позитивного права предлагается выделять (в) естественное право, которое является общественным идеалом. Оно может формироваться под давлением общественной необходимости или представлять субъективные оценки должного. Конечно, в определенной степени все эти группы норм совпадают по своему содержанию. Но студенты должны видеть и различия между ними.

Такая же методика предлагается при изучении принципов государственной (муниципальной) службы. Выделяются реально действующие принципы (принцип службы на управленческую корпорацию, на себя, на какой-то класс), идеальные принципы (демократизм, равенство, эффективность), в действии которых заинтересовано общество и принципы, закрепленные в законах. Идеалы, в том числе закрепленные в законе, совпадают с принципами, действующими в реальной жизни только в некоторой степени.

Знакомство студентов с проблемами общественной практики активизирует их мышление, творческий подход к познанию. В педагогической литературе многократно заявлялось о том, что только превращения ученика из объекта образовательной деятельности в сознательный субъект приводит к резкому росту качества образования. Часто это не учитывается авторами методических пособий. Они сухо и кратко излагают материал, который требуется запомнить. Творчество студента не активизируется, поскольку проблемы общественной жизни не ставятся. Пассивная зубрежка поддерживается развивающейся у нас системой тестового контроля за знаниями студентов. Отмечается, что тестирование развивает память, но совершенно не способствует развитию мышления. Его доминирование в системах контроля за знаниями может быть направлено только на создание армии живых «роботов» (18).

Не смотря на закрепление в Конституции РФ демократического направления развития России, дух этатизма пробивает себе дорогу в некоторых учебных пособиях по государственному управлению. Они демонстрируют недоверие к гражданскому обществу, отстаивают элитарность государственной власти, и принцип, при котором чиновник служит своему начальнику и управленческой корпорации. Это может маскироваться путем отказа проводить различие между службой государству, как корпорации управленцев и службой обществу. Такие учебные пособия отказываются ориентировать студентов на демократические, гуманистические общечеловеческие ценности, закрепленные в Конституции РФ 1993 года и международных актах, дают неправильное представление о порядке их реализации в жизнь общества (19).

Несмотря на большое количество учебных пособий, изданных по различным дисциплинам, есть необходимость в написании пособий прямо предназначенных для студентов специальности «Государственное и муниципальное управление», учитывающих специфику их будущей работы.

Рынок учебных пособий быстро откликнулся на снижение требований вузов к уровню знаний студентов. Полки магазинов оказались заполненными тонкими брошюрами с кратким изложением материала по той или иной учебной дисциплине. Они хороши тем, что ориентируют студентов на основные вопросы курса, но не могут предоставить глубоких знаний. В больших и содержательных работах часто не четко выделены стержневые вопросы. Студент теряется в массе информации.

Таким образом, на пути решения задачи подготовки государственного (муниципального) служащего нового типа стоит множество препятствий, некоторые из которых, в настоящее время, не устранимы. Необходимо не теряя из вида стратегических целей, настойчиво, шаг за шагом продвигаться к их реализации используя для этого все имеющиеся возможности.

Сноски

1. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело. 2000. С. 101.

2. Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература. 1990. С. 171-173.
3. Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. М.: Юридическая литература. 1989. С. 129).
4. Управление качеством образования: Практикоориентированная монография и методическое пособие. М.: Педагогическое общество России. 2000. С. 27-31.
5. Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. М.: Юридическая литература. 1989. С. 138.
6. Там же. С. 139.
7. Овсянко Д.М. Государственная служба РФ. М.: Юристъ. 1996.
8. Манохин В.М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М.: Юристъ. 1997. С. 19-22.
9. Старилов Ю.Н. Службное право. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 207.
10. Там же. С. 199.
11. Там же. С. 203-206.
12. Там же. С. 212-213.
13. Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций: В 2-х книгах: Кн. 2. М.: АСТ, 2000. С. 918-925.
14. Попов Г.Х. Эффективное управление. М.: Экономика. 1985. С. 253.
15. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело. 2000.
16. Савицкий П.И. Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск. Средне-Уральское кн. издательство. 1979.
17. Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). М.: Юридическая литература. 1990.
18. Knopf A. The enigma of Japanes Power. People and Politics in a stateless nation. N.Y., 1989. P. 82-90.
19. Старилов Ю.Н. Службное право. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 205.

23. Использование марксистской теории для выявления причин и условий возникновения бюрократического государства в России XX века

Материал для сборника. Нижневарттовск. 2001.

Марксистская теория, при условии отказа от ее догматизации, может быть использована для понимания причин и условий возникновения бюрократического государства в России XX века.

1. Произошедшая в России в октябре 1917 года революция не могла иметь социалистический характер, так как для этого не было ни экономических, ни политических, ни духовных предпосылок. Как известно, по теории К. Маркса смена формаций происходит не искусственным путем по желанию группы революционеров. Социалистическое общество может появиться только после того, как буржуазные производственные отношения полностью исчерпают свой ресурс (1) и подготовят внутри себя основу для новых социалистических отношений. Капитализм должен обеспечить развитие производительных сил и производительности труда до уровня, при котором большинство не будет полностью поглощаться своим производительным трудом (2). Он должен создать социальную силу, способную организовать производство лучше, чем это делает буржуазия с ее товарно-денежными отношениями. Развитие самого класса буржуазии толкает ее к уничтожению монархии как феодального пережитка (3), созданию и совершенствованию республиканской формы правления, привлечению массы населения к мирным, цивилизованным путям борьбы за реализацию своих интересов (4). В России капитализм только зарождался. Значительны были пережитки феодализма с чертами азиатского типа.

2. Маркс и Энгельс отмечали, что антибуржуазные восстания и народные движения не раз возникали в странах Европы как последствия торговых и промышленных кризисов (5). При этом они добавляли, что в силу незрелости экономического и социального развития победа пролетариата была невозможна (6). Революционная активность народа в 1917 году в России так же легко объясняется экономическим, политическим и духовным кризисом самодержавия. Во введении к работе К. Маркса «Классовая борьба во Франции с 1848 по 1850 г.» Энгельс отмечает, что большинство очень часто участвует сознательно или бессознательно в революциях, осуществляемых в интересах меньшинства. «Но именно это или даже просто пассивное поведение большинства, отсутствие сопротивления с его стороны создавало видимость, будто это меньшинство является представителем всего народа» (7). Участие масс народа в революции 1917 года и гражданской войне, произошедшей после этого, вовсе не означает установления в России народного социалистического государства. Для народа свойственны стихийно возникающие колебания от воодушевления к пассивности (8). Незначительная группа активных революционеров возглавила бунт масс рабочих и крестьян против богатых в России. Она же по праву воспользовалась его победными итогами, как только революционный порыв и активность масс утихли.

К. Маркс и Ф. Энгельс еще в «Манифесте Коммунистической партии» показали, что социалистические идеи могут быть заимствованы разными группами общества для осуществления совершенно противоположных целей. Все их объединяет использование силы пролетариата якобы для его освобождения. Классики не дали характеристику бюрократического социализма, но некоторые его черты нашли отражение в «Манифесте». Как утопический социализм (9) он не мог опираться на рабочий класс, так как последний в России был малочислен, неорганизован, пассивен и не обладал самосознанием. Поэтому в основе советского бюрократического социализма лежала фантастическая теория организации идеального общества, построенного по рецептам партийных мудрецов (вождей). Эта теория с помощью пропаганды доводилась до неразумного народа. Вместо маленьких социалистических колоний Фурье, Оуэна и Кабе новым вождям удалось построить большую колонию, которая, впрочем, разделила судьбу своих микроскопических собратьев в Америке. От немецкого «истинного» социализма бюрократический социализм заимствовал нетерпимость к буржуазным демократическим институтам: представительному государству, праву, свободе печати и равенству (10). От феодального социализма (11) была заимствована его реакционность, использование недовольства рабочего класса для прерывания закономерного хода развития истории, уничтожения зачатков буржуазных отношений и возврата страны к древнему азиатскому способу производства с его закрепощением всего населения, равенством в нищете и деспотической формой правления.

Энгельс отмечал, что пролетариат вместе с другими народными массами легко дает себя увлечь пустыми, лживыми приманками рвущихся вперед групп меньшинства (12).

Произвести идеологическую подмену, объявить сформированные азиатские производственные отношения социалистическими позволила абстракция, допускаемая, как правило, в работах К. Маркса и Ф. Энгельса. Они не проводили различия между государственной и общественной формой собственности (13), игнорировали отличие между деятельностью классов (самих народных масс) и их представителей (14).

3. Молодая российская буржуазия в начале века не обладала навыками управления государством и не сумела удержать государственную власть. Она делала типичные ошибки, которые хорошо описаны К. Марксом в работе «Классовая борьба во Франции с 1848 по 1850 г.» и в работе «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта». Во Франции это привело к государственному перевороту Луи Бонапарта и восстановлению империи. Россия, в результате победы большевиков, вернулась к традиционным для азиатских государств бюрократическим производственным отношениям, где роль господствующего класса исполняют лица, осуществляющие управление общественными делами. В отличие от традиционных азиатских деспотий, власть управленцев освящалась не какой-то традиционной религией, а коммунистической идеологией.

4. При анализе причин возникновения бонапартистского государства К. Маркс обращает внимание, что его социальной опорой являются парцельные крестьяне (15). При этом выделяются такие

их свойства, которые в определенной степени присущи большинству населения России. И рабочие, и крестьяне, и часть интеллигенции России XX века фактически были поглощены своим производительным трудом, вынуждены все свои силы тратить на получение благ, необходимых для сносного существования. Они не в состоянии организовать себя. К ним в полной мере подходят слова К. Маркса: «Они не могут представлять себя, их должны представлять другие. Их представитель должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающей им свыше дождь и солнечный свет» (16). Характер экономических и политических отношений требует разделения труда между тем большинством, которое занято производством материальных благ и меньшинством, которое осуществляет управление производственными и иными процессами в обществе. На этой почве формируется господствующее меньшинство — класс управленцев (бюрократии и партукратии).

Как показывают события последних лет, значительная часть населения России не только не способна выделить из своей среды своих представителей, но не способна даже сознательно участвовать в выборах, а то и просто отказывается от этого участия, как бы требуя восстановления диктатуры, которая освобождает их от гражданской обязанности решать политическую судьбу страны.

Обобщая работы К. Маркса, Ф. Энгельс показывает, что не развитость капитализма делает массы народа разделенными и разобщенными местными и национальными особенностями, не позволяет развить их сознание, организованность (17). Советская партукратия успешно использовала эту разобщенность и неорганизованность. Они позволили создать искусственную организацию, управляемую из единого партийного центра. Вместо демократии, основанной на всеобщей самоорганизации народа, возник тоталитаризм, основанный на превращении всего населения в «винтиков» огромного централизованного партийно-государственного механизма. Благодаря отсутствию самосознания, легко удалось навязать народу определенную идеологию, оправдывавшую правление вождей партии.

К. Маркс показал, что бонапартизм, схожий с советской формой государства относительной независимостью управленцев от всех иных социальных слоев общества, возникает на почве острых противоречий между разными классами. При этом ни один из общественных классов не может взять в свои руки политическую власть. Луи Бонапарт умело раздувал эти противоречия, запугивал одних приходом к власти других (18). Руководство коммунистической партии использовало схожие приемы. Оно поддерживало борьбу буржуазии против самодержавия, борьбу крестьян против помещиков. Затем оно всеми мерами подогревало противоречия между пролетариатом и буржуазией. Когда буржуазно-помещичье сопротивление было подавлено, активно подогревались противоречия между крестьянами и городскими рабочими. Тех и других постоянно запугивали возвратом буржуазии и помещиков. Таким образом, балансируя и опираясь на разные силы, партукратия удерживала власть в стране.

К. Маркс доказывал, что победа социализма невозможна в отдельно взятой стране, так как современные условия не позволяют жить изолированно (19). Руководство советского государства попробовало организовать жизнь населения своей страны в отрыве от всего мира и в конфликте с этим миром. Военная угроза извне, экономическая блокада СССР, постоянная борьба с буржуазным влиянием стали поводом и причиной для формирования тоталитарного политического режима.

Большая часть положений теории К. Маркса верно отражают процессы общественного развития и могут широко использоваться для понимания исторических событий.

Сноски:

1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 22. С. 535.
2. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 7. С. 15-16.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 7. С. 16-17.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 161, 185-186.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 7. С. 12.
6. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 22. С. 535-537.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 22. С. 534.
8. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 22. С. 536.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 4. С. 555-557.
10. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 4. С. 452.
11. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 4. С. 448-449.
12. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 22. С. 534.
13. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 22. С. 532.
14. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 22. С. 530.
15. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207.
16. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.
17. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 22. С. 536.
18. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 181-182.
19. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 7. С. 16-17.

24. Разграничение полномочий и компетенции между органами центра и регионов в правовом демократическом государстве

// Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления (Материалы научно-практического семинара). Тюмень. Издательство Тюменского государственного университета, 2002. С. 30-34.

С. 30

Позитивизм, доминирующий в отечественной правовой науке, дает очень узкий взгляд на проблему разграничения полномочий между органами государства. Он замыкается на анализе писаных норм, не видит норм реально действующих, отказывается от исследования политической и экономической основы юридических формул. С помощью позитивистского подхода можно выдавать желаемое за действительное, под лозунгом законности реализовать скрытые от общества интересы управленческих групп. Сегодня позитивизм используется для обоснования усиления центральных органов и унитаризации отношений в стране. Отказ от учета диалектических связей позволяет объявлять децентрализацию абсолютно вредным явлением в жизни общества.

Только диалектико-материалистический подход позволяет понять, что разграничение полномочий между центральными и региональными органами — это по своей сути борьба за власть и финансовые средства между управленческими группировками, за которыми стоят предпринимательские структуры. Борьба эта ведется как с помощью норм писаного, так и не писаного права, путем нарушения существующих норм законодательства. При анализе этой борьбы надо учитывать реальные возможности,

С. 31

которые существуют у участников отношений. Рекомендации по развитию позитивного права, при данном подходе, вытекают, прежде всего, из необходимости решать социально-экономические задачи, а не выводятся формально-логическим путем из общих юридических посылок. Форма должна следовать за содержанием, а не наоборот.

В России, которая еще недавно являлась тоталитарным государством, не всегда действуют правила, характерные для демократических, правовых государств.

1. Гражданское общество еще довольно слабое и не выработало своей твердой и ясной позиции по поводу того, какие отношения должны быть между центральными и региональными органами. Каждая властная структура пытается манипулировать общественным сознанием. Президентские структуры эксплуатируют миф о «добром царе и плохих боярах на местах», афишируют через средства массовой информации злоупотребления властью должностными лицами регионов. В их интересах действует традиция централизма. Хорошо известен такой прием подрыва авторитета региональных органов, который заключается в передаче региону полномочий без подкрепления их финансовыми возможностями. В результате, региональные органы не могут выполнить своих обязанностей. На них направляется недовольство местного населения. В интересах централизации власти применяются позитивистские приемы. Необходимость централизации в России обосновывается ссылками на тенденции централизации в странах Запада. Особенности развития России игнорируются.

Возможности региональных элит гораздо уже. Некоторые региональные лидеры используют в своих интересах национальные чувства.

Люди не вполне осознают экономической выгоды децентрализации, не ценят права самостоятельно, через приближенных к ним политиков решать свои проблемы. От них более скрыты те злоупотребления властью, которые имеют место в центральных органах, поэтому они больше им доверяют. Люди не понимают, что концентрация власти, а вместе с ней и финансовых средств в центре будет поддерживать отношения, при которых столица играет роль метрополии, а обширные провинции — роль нещадно эксплуатируемых колоний.

С. 32

В этих условиях только часть региональных политиков пытается опираться на мнение населения региона и сопротивляться централизации, тенденция к которой явно просматривается в последние годы.

Не демократические черты федеративных отношений проявляются в сверх высокой власти Президента РФ, закрепляемой Конституцией РФ и копируемой в регионах. Конституционный Суд РФ пресекает попытки формирования парламентских республик в ряде субъектов Федерации (например, в Алтайском крае).

Пассивность населения и дух корпоративности управленческих элит способствуют тому, что разграничение полномочий между органами власти носит характер межгруппового сговора, «подковерной борьбы», «индивидуальных согласований», как мягко говорят политики (1). В ряде

случаев, соглашения между органами власти Федерации и субъектов Федерации даже не были опубликованы. В этих условиях федерация превращается из союза народов в союз управленческих групп, действующих от имени безмолвного народа.

2. В тоталитарных государствах конституция, закона, писаное право в целом не играют значительной роли. Больше действуют не писанные нормы и произвол. Эти традиции продолжают в определенной степени сохраняться в России.

Откровенное пренебрежение норм Конституции РФ наблюдалось при заключении договоров между федеральными и региональными государственными органами (2).

Конституция РФ 1993 года закрепила широкие дискретные полномочия Президента РФ. Энергичный глава государства, опирающийся на поддержку большей части общества, стал активно использовать их для усиления органов центра и ослабления органов власти регионов. Если в первую половину 90-х годов минувшего столетия помимо законодательной формы заключались договоры о разграничении полномочий между центральными и региональными органами в пользу усиления регионов, то, в последние годы, через указы Президента РФ усиливается центральная власть в лице самого Президента, его администрации и Правительства. Федеральное Собрание в значительной степени отстраняется от решения вопросов федерации. Такая форма

С. 33

правового регулирования исключает население и его представителей из процесса управления государством и не соответствует принципу законности и демократизма.

В России не создано эффективно действующей системы взаимоконтроля ветвей власти, как по горизонтали, так и по вертикали. В результате, как органы власти центра, так и регионов получают возможность злоупотреблять своими полномочиями. Идеальный механизм взаимного контроля мог бы выглядеть так. Население, через своих представителей в Федеральном Собрании, осуществляет контроль за реализацией полномочий главы государства и исполнительных органов центра, а централизованные контрольно-надзорные органы не позволяют злоупотреблять властными полномочиями региональным органам.

Существующий механизм государства, наоборот, поддерживает отношения круговой поруки. Конституция РФ не позволяет представителям регионов в парламенте осуществлять действенный контроль за деятельностью главы государства и Правительства. В свою очередь, ст. 129 Конституции РФ способствует созданию зависимых от региональных элит органов прокуратуры в регионах. В результате, органы власти регионов, в последнее десятилетие, систематически превышали свои полномочия, принимая акты, противоречащие Конституции РФ и федеральным законам (3).

Анализ реальных правоотношений позволяет увидеть примы, которые использует центр для передела полномочий в собственных интересах без изменений писанных норм. Последние годы управленческие группы центра, используя свои финансовые и другие возможности, успешно внедряют на должности глав регионов зависимых от них людей (4). Этот прием успешно применялся в СССР. Таким образом, сохраняя видимость федерации, можно построить унитарное государство.

Устранение реального федерализма осуществляется за счет подрыва финансовой самостоятельности региональных органов (5).

Не правовой характер отношений между органами власти провоцируется не ясностью норм Конституции, законов, договоров и соглашений.

Задачи, стоящие перед страной, вытекающие из сказанного достаточно ясны. Необходимо, чтобы отношения между государственными органами

С. 34

центра и регионов отражали интересы населения региона и общества в целом, а не оставались отношения между конкурирующими за власть и материальные блага управленческими группами. Нужно поставить эти отношения в рамки конституции и законов, отражающих общественные интересы.

Литература

1. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля. С. 4.

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

3. Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 1999. № 4. С. 101.

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

5. Колесников В. На все воля центра? // Российская Федерация. 1998. № 11-12. С. 30.

25. СОБРАНИЯ И КОНФЕРЕНЦИИ ГРАЖДАН В ГОРОДСКОМ МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Статья в сборник Тюм ГУ.

Аннотация.

В статье развивается идея о правовом обеспечении проведения в городских муниципальных образованиях конференций граждан города.

This article hold the light for (light the way for) norms of law about the konferences of citizens in towns.

Конституция РФ 1993 года декларативно заявляет о суверенитете народа в нашей стране, который осуществляет свою власть, в частности, посредством местного самоуправления (п. 2 ст. 3 и ст. 130). На самом деле, управление в муниципальных образованиях по праву сможет называться самоуправлением только при условии активного участия **самого населения** в решении своих проблем. Это не приведет к хаосу, если народ будет не «толпой», а сознательным и активным участником организации собственной жизни, научится быть терпимым к чужому мнению, принимать коллективные решения. Для достижения этого идеала необходимо сегодня создавать соответствующую теоретическую основу организации самоуправления, подводить под нее правовую базу, ликвидировать препятствия на пути демократических преобразований, стимулировать участие населения в управлении общественными делами. Научиться управлять делами общества, можно только участвуя в управлении. «Народу необходимо упражняться в общественном самоуправлении», — писал И.А. Ильин (1). Законодательство должно смотреть вперед и создавать юридические предпосылки для реализации прав граждан.

Законодательство России предусматривает следующие формы непосредственного осуществления власти населением: референдум, опросы общественного мнения, выборы, собрания граждан по месту жительства, митинги, демонстрации, пикеты, подача петиций (жалоб). Этот набор средств участия в самоуправлении необходимо расширить.

Самой демократической формой участия населения в управлении своими делами является собрание членов сообщества. Эта форма самоуправления имеет многотысячелетнюю **историю** (собрания родов и племен, Народное собрание Древней Греции, вече в городах Древней Руси). Сегодня она повсеместно применяется в хозяйственной деятельности. Согласно законодательству многих стран, собрание акционеров акционерного общества является его высшим органом управления (п. 1 ст. 47 Федерального закона РФ «Об акционерных обществах»)(2).

Если сравнить российское законодательство об акционерных обществах с законодательством о местном самоуправлении, то оказывается, что права акционера гораздо шире, чем права жителя города. Это несправедливо, так как если акционеру не нравится, как выборные руководители ведут дела фирмы, то он легко может продать свои акции, проголосовать рублем против руководства общества. Горожанин не может так легко покинуть свой город, с которым часто связаны душевные переживания, чувство малой Родины. Поэтому он должен иметь более широкий набор прав на управление своей территорией.

Акционер имеет право ежегодно участвовать в собрании акционеров. Горожанам представлено право только раз в четыре года избирать своих представителей в органы самоуправления. Местные референдумы, фактически, являются спящей прерогативой граждан, которой, в ряде городов, они ни разу не воспользовались.

Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении предусматривает право граждан проводить собрания (сходы) (ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»)(3) в отдельных поселениях и на части территории муниципального образования. Такая форма самоуправления как конференции граждан города в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не предусмотрена, но ч. 2 ст. 27 этого акта указывает, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в формах, не предусмотренных данным законом, не противоречащих Конституции РФ, настоящему закону, иным федеральным законам, законам субъектов РФ. Закон Тюменской области «О местном самоуправлении» (4) дает право гражданам муниципальных образований, с числом жителей до 150 человек, участвовать в сходах (ч. 2 ст. 5, ст. 20). Уставы российских городов, как правило, не предусматривают проведение собраний и конференций горожан. Они позволяют проводить собрания граждан только в **отдельных территориальных** образованиях. Устав г. Екатеринбурга (ст. 10) дает право жителям города обсуждать вопросы жизни города на конференциях и собраниях по месту жительства и в трудовых коллективах. Устав г. Нижний Новгород (п. 2 ст. 12) позволяет жителям собираться на собрания и конференции по поселениям, кварталам, улицам. Устав г. Тюмени так же позволяет проводить собрания (сходы), конференции по месту жительства граждан (ст. 64). Проведение конференций граждан в общегородском масштабе не предусматривается.

Причины отказа от таких форм самоуправления как собрания горожан вполне понятны. Решать вопросы общественной жизни на форумах в несколько тысяч человек невозможно, а проводить эти собрания технически сложно. Хотя, ряд акционерных обществ имеют более миллиона акционеров и, тем не менее, они обязаны проводить собрания акционеров.

Город любого размера в состоянии проводить конференции своих граждан. Устав г. Нягани предусматривает возможность проведения конференции граждан города (ст. 62). Устав г. Нижневартовска предполагает проведение конференций жителей города для заслушивания отчетов городской Думы или Главы городского самоуправления (ст. 36, 63 Устава).

От постоянно действующих представительных органов конференции горожан отличаются тем, что состоят из делегатов, выбранных на один созыв. Эта форма совмещает в себе черты непосредственной и представительной демократии.

Конференции должны выполнять функции **учредительных органов** (принимать уставы и другие важнейшие нормативные, программные и индивидуальные решения), созываться для обсуждения и принятия **важнейших вопросов** жизни территории **не реже одного раза в год** (как собрания акционеров).

В отличие от постоянно действующего представительного органа конференция более многочисленна, и поэтому сможет выражать интересы не только богатых городских верхов но и других слоев населения.

В зависимости от размеров города, один делегат конференции может представлять от 100-1000 избирателей. На конференции могут участвовать от 200 человек в небольших городах до 1 тысячи человек в крупных городах с населением более миллиона. Например, в Древней Греции существовал орган состоящий из 500 человек (Совет пятисот) (5).

Конференции граждан позволяют населению непосредственно участвовать в решении общих вопросов, учат обсуждать и принимать коллективные решения, поднимают активность людей, ответственность за свою судьбу. На конференции можно заслушать разные точки зрения, выступить желающим, быстро провести голосование.

Еще одна черта, выгодно отличающая конференцию от городской думы или совета в том, что она **не является постоянно действующим** управленческим органом. Поэтому от делегатов можно ждать большей **беспристрастности** в решении таких вопросов, как структура органов самоуправления, распределение полномочий между законодательной, главой местного самоуправления и другими властными субъектами, установление баланса этих властей и системы взаимосдержек. Конференция принимая нормативные акты не для себя, не является «судьей в собственном деле».

По аналогии с полномочиями собрания акционеров (ст. 48 Федерального закона «Об акционерных обществах») к исключительной компетенции конференции граждан города должно быть отнесено решение следующих вопросов:

- внесение изменений и дополнений в устав города или утверждение устава в новой редакции;
- определение структуры органов местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ.
- утверждение количественного состава постоянного представительного органа;
- выборы членов ревизионной комиссии муниципального образования и досрочное прекращение их полномочий;
- заслушивание и утверждение ежегодных отчетов органов муниципальной власти об итогах их деятельности;
- учреждение муниципального органа информации и органов, ведающих вопросами науки и образования муниципалитета;
- выборы руководства названных органов;
- утверждение программы развития территории и крупных сделок, заключенных от имени муниципалитета, связанных с приобретением и отчуждением имущества муниципалитета (размещение займов, приватизация);
- утверждение договоров о слиянии муниципальных образований, изменении их границ в соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции РФ;
- назначение внеочередных проверок (ревизии) финансово-хозяйственной деятельности органов власти территории;
- утверждение договоров об участии муниципального образования в разного рода объединениях;
- образование избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления, комиссий по проведению местных референдумов.

Решение всех этих вопросов представительными органами муниципальных образований не соответствует принципу «самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью», закрепленному в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ.

Учитывая опыт советского периода по проведению сходов граждан по месту жительства (Положению об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР, утвержденному Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 года), в полномочия конференции граждан можно внести право принятия решений о введении местных налогов. Это может быть исключительным правом конференций.

Границы муниципальных образований не должны определяться по воле государственных органов (ст. 8 и 10 Закона Тюменской области «О местном самоуправлении»), исходя из удобства управления ими. Население поселков и городов на своих собраниях и конференциях само должно решать, образовывать ли им самостоятельные муниципалитеты или объединяться с соседями, организуя самоуправление в границах района.

Конференция граждан не должна быть разновидностью съезда Совета прежнего образца. Она не отрицает разделения властей и наличия исключительных полномочий у других органов власти на территории.

Конференции граждан позволяют наиболее полно реализовать принцип «разделения властей» на муниципальном уровне. Они берут на себя функции учредительного органа (принятие устава), могут сформировать независимые от представительных и исполнительных органов муниципалитета контрольные, информационные и научно-образовательные органы. Каждый из названных органов будет ответственным перед населением, представленным на конференции граждан. Опасность концентрации власти в одних руках, злоупотребления ею, становится меньшей.

По аналогии с акционерным правом (6), конференции следует разделить на учредительные, годовые и внеочередные. Учредительные конференции принимают устав муниципального образования. Годовые — заслушивают отчеты органов самоуправления и принимают по ним решения. Внеочередные конференции — решают чрезвычайные вопросы жизни сообщества.

Выборы делегатов конференций могут быть организованы по смешанному принципу: от территориальных образований (многоэтажный дом, улица, поселок, микрорайон), производственных единиц, объединений по интересам.

Городская избирательная комиссия выдает гражданам города, имеющим избирательные права, удостоверения для выдвижения делегатов конференции. Граждане передают свои удостоверения кандидату в делегаты конференции с письменной доверенностью представлять их на конференции. Собрав необходимое количество удостоверений, кандидат на конференцию сдает их в избирательную комиссию и получает

удостоверение делегата конференции. Возможно введение правила, при котором один делегат может иметь от одного до десяти голосов, по аналогии с собраниями акционеров акционерного общества. Мандат делегата конференции может быть связанным волей избирателей. Т.е. они выдают делегату доверенность на строго определенное голосование по вопросам повестки дня.

Повестка дня конференции должна быть принята заранее и доведена до сведения горожан с тем, чтобы провести предварительное обсуждение поставленных вопросов. Акты, принятые на конференции, органы, ею избранные, будут иметь высокий уровень легитимности.

По аналогии с акционерным законодательством (ст. 50 Федерального закона «Об акционерных обществах») необходимо предусмотреть заочные формы участия граждан в голосовании по вопросам, выносимым на рассмотрение конференции.

Иногда городские уставы (ч. 2 ст. 64 Устава г. Тюмени) закрепляют открытый порядок голосования на собраниях, сходах, конференциях граждан. Это позволяет манипулировать поведением собравшихся со стороны организаторов собрания. Чтобы обеспечить свободу волеизъявления, необходимо закрепить тайный порядок голосования.

Правовое закрепление полномочий общегородских конференций граждан должно быть предусмотрено в общих нормах федерального законодательства и законодательстве субъектов Федерации. Поправки и дополнения необходимо внести в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в законодательство об избирательных правах граждан. В субъектах федерации должны быть изданы специальные законы «О конференции граждан муниципального образования», внесены изменения и дополнения в законы о местном самоуправлении. Конкретизирующие нормы должны быть приняты в уставе муниципального образования и специальном нормативном акте.

Вводить новую форму организации самоуправления необходимо постепенно. Сначала следует предусмотреть в нормативных актах право на проведение конференций граждан. По мере готовности российского избирателя к осуществлению демократических прав, можно вводить императивные нормы о проведении городских конференций и наделения их исключительными полномочиями, которые не могут быть реализованы иными органами управления муниципальных образований.

Конференция граждан должна быть признана органом самоуправления муниципального образования, имеющим более высокий статус, чем представительный орган муниципалитета и глава местного самоуправления. Это не будет противоречить Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 14 «Органы местного самоуправления»).

Очевидно, что идея закрепления в нормативных актах такой формы самоуправления в городах как конференции граждан не найдет поддержки среди лиц, входящих в органы местного самоуправления и в государственные органы, так как конференции ограничат права этих лиц, поднимут активность избирателей, усложнят управление населением городов.

Противники расширения демократии указывают на значительные финансовые затраты, с которыми связано проведение любого массового мероприятия. В государствах азиатского типа демократия не является самостоятельной ценностью. Поэтому на ней пытаются сэкономить. При этом упускается из виду, что отсутствие реального самоуправления в обществе и, связанное с этим, злоупотребление властью управленцами, ошибки в принятии решений приносят такие колоссальные убытки стране, которые несравнимы с затратами на возвращение демократического духа и привычек у населения.

Сноски:

1. Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ. 1993. С. 129.
2. Федеральный закон РФ «Об акционерных обществах» от 24 ноября 1995 года // Собрание законодательства. 1995. № 35, ст. 3506.
3. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 года // Собрание законодательства. 1995, № 35, ст. 3506; 1996. № 17, ст. 1917; 1997. № 12, ст. 1378.
4. Законы Тюменской области. Т. II. Тюмень. 1999.
5. История Древней Греции. М., 1996. С. 171.
6. Полковников Г.В. Английское право о компаниях: Закон и практика. М.: Из-во «НИМП». 2000. С. 82.

26. ИЗУЧЕНИЕ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В КУРСЕ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

// Права человека как предмет обсуждения и обучения: Материалы дискуссии 2002-2003 гг. СПб.: Норма, 2004. С. 115-120.

С. 115

Изучение прав человека на юридических факультетах вузов страны происходит в рамках специального учебного курса «Права человека». Однако, этого явно недостаточно. Спецкурс не значителен по объему, в то время как сознание российских граждан очень трудно воспринимает идеи прав человека. Вопросы, связанные с правами человека, должны рассматриваться во всех юридических учебных курсах (особенно публичного права), а так же в курсах философии, социологии, политологии. Значительный вклад в распространение знаний о правах человека, о их реализации в России и стоящих перед обществом задачах в области реализации прав человека могут внести преподаватели курса теории государства и права, который изучается на первом курсе юридических факультетов всех вузов страны. При изучении отдельных тем данного курса можно показать студентам место прав человека в системе правовых явлений и в жизни общества. С правами человека связываются вопросы эволюции государства, позитивного и естественного права, развития правосознания и действия всего механизма правового регулирования.

1. Теория государства и права является **методологической** дисциплиной. Именно она может показать, как различные философские подходы влияют на понимание сущности прав человека. **Позитивизм**, доминирующий в отечественной юриспруденции, как известно, сводит права человека к идеям, закрепленным в статьях законодательства. В силу своих идеалистических и не диалектических наклонностей позитивисты отрывают писаное право от реализации, уклоняются от анализа того, как эти нормы работают в реальной действительности. Позитивизм не желает видеть норм, реально поддерживаемых государственным аппаратом, которые могут противоречить писаному праву. Это нередко используется для создания видимости действия прав человека в той или иной стране. С помощью позитивистского подхода создается возможность убеждать студентов, что Россия, приняв Конституцию РФ 1993 года, решила свои проблемы и превратилась в демократическое правовое государство с республиканской формой правления и федеративным государственным устройством, где человек является высшей ценностью.

Идеалистическое направление **естественно-правовой** школы пытается доказать, что европейские ценности свободы, демократии, равенства, гуманизма являются общечеловеческими ценностями, самоочевидными для всех людей. Совершенно игнорируется то, что люди в ряде стран, в том числе в России, на протяжении десятка поколений находящиеся под давлением авторитарных и тоталитарных режимов, выработали свое понимание естественного для них права, содержание которого противоречит европейскому. В странах Востока, к которым в значительной степени можно отнести и Россию, для значительных групп населения не естественно стремление к свободе. Наоборот, они ищут защиты от произвола сильных в поддержании патерналистского государства, которое с одной стороны опекает своих подданных, а с другой стороны является их господином. В менталитете человека востока принцип равенства не является высшей ценностью. Люди привыкли к отношениям иерархии в семье, в школе, на предприятии. Естественным является обожествление вождя, на которого возлагаются надежды в решении всех общественных проблем. Сторонники прав человека должны учитывать особые трудности, которые стоят перед ними в распространении идей свободы, равенства, демократии в странах, где население придерживается восточной системы ценностей. Запоминание основных прав и свобод очень часто не приводит к осознанию их ценности. Провозглашенные в писаных нормах права и свободы не используются.

2. Теория государства и права изучает типы государства и права. Особый интерес для нас сегодня представляет характеристика буржуазного и бюрократического (административного) государства и права. В рамках учебного курса необходимо показывать, что бюрократически-буржуазный вариант государства и права, существующий сегодня в России, не может обеспечить действие прав человека, особенно их первого поколения. Нормы Конституции РФ, закрепляющие права человека в большей степени имеют идеологическое значение. Необходимо разъяснить, что государство может сносно исполнять роль защитника прав человека только при возникновении сильного гражданского общества, которое способно сознательно участвовать в формировании государственного аппарата через систему представительства и осуществлять общественный контроль за этим аппаратом.

Большая часть россиян не понимает, что российское государство, в условиях только зарождающегося гражданского общества, не может не быть бюрократическим государством, реализующим, в первую очередь, интересы представителей аппарата управления и связанных с ними предпринимателей. Этому государству нельзя доверять. Его аппарат неизбежно будет халатно относиться к обязанности защищать права человека, сам посягать на них. Это государство можно рассматривать как слугу общества, но слугу ленивого, хитрого и вороватого, который норовит жить за счет общества, не обеспечивая реализацию его интересов.

В последние годы идеи восстановления патерналистского государства приобретают все больше сторонников в нашей стране, в том числе среди молодежи. Как в советский период, акцент делается на защите прав второго поколения (социальных прав), что неизбежно приводит к усилению государственного аппарата. При этом масса населения попадает в зависимость от государства. Она готова отказаться от части своих личных и политических прав в обмен на социальную защиту. Это приводит к воспроизводству не свободного общества, не способного самостоятельно отстаивать свои права.

Временное решение финансовых и экономических проблем страны, связанное с притоком капитала, в результате роста цен на экспортируемые нефть и газ, позволяет управленческим элитам государства поддерживать идеи патернализма и подпитывать надежды населения на то, что все их проблемы может решить государство и его

добрый правитель. Пропагандистская машина государства и левых партий доказывает первостепенную ценность социальных прав и второстепенность, а то и ненужность, политических и личных прав граждан.

3. Все учебные курсы по теории государства и права включают раздел о **правовом государстве**. Никто не отрицает, что обеспечение прав и свобод человека и гражданина является обязательным признаком правового государства. При рассмотрении этой темы необходимо показать, что Россия сегодня не может непосредственно реализовать задачу формирования правового государства. Ей предстоит длительный путь развития. У нее нет пока фундамента в виде развитого гражданского общества, которое не сводится к семье и личной жизни. Отечественное государство основано на отсталой экономике, связанной с сырьедобычей, которая не может сформировать массовый «средний класс», способный к самостоятельной политической деятельности и заинтересованный в обеспечении прав человека стандарта Западной Европы. Люди, привыкшие к опеке со стороны государства, должны научиться самостоятельно, через свои объединения защищать свои права. Независимость от государства может дать только частная собственность или высокая трудовая квалификация, востребованная и хорошо оплачиваемая обществом.

4. На почве теории развития государств от **одного типа к другому** рождается гипотеза, что Россия не сможет перейти к **социальному** государству, минуя этап классически буржуазного государства. В этот период под напором мелкой и средней буржуазии должна завершиться буржуазно-демократическая революция. Она заключается в лишении государства черт самодержавия. Вызреваемое гражданское общество создает не государственный сектор политической системы, учится подчинять себе государственный аппарат через представительную систему, приучает чиновников служить обществу, не посягать на права и свободы первого поколения. При этом суперпрезидентская форма правления должна смениться президентской или парламентской республикой. Необходима демократизация режима, лишение государства возможности содержать «прикормленные» общественные объединения и средства массовой информации. Только после завершения этой стадии у российского общества появляется шанс выстраивать социальное государство, с сильным аппаратом исполнительной власти, действующим под контролем сильного гражданского общества.

Скорее всего, в России постараются обойти эту закономерность. Результатом будет движение по пути «третьих стран мира». Исходя из патерналистских ожиданий, общество доверит исполнительной ветви власти, возглавляемой президентом, широкие полномочия, которые будут использованы для подавления демократии и частной инициативы. Массы населения получат низкий, но стабильный уровень жизни и будет оставаться какое-то время не свободной. Основная доля богатств будет распределяться через государственный бюджет в пользу высшего чиновничества, финансовой олигархии и вывозиться за границу. Спокойствие в обществе будет обеспечиваться за счет мощного идеологического воздействия на сознание подданных через подконтрольные государству средства массовой информации, органы культуры и образования.

Исходя из сложившейся ситуации необходимо подрывать укоренившееся в сознании большинства членов российского общества представление о том, что лучшим орудием решения всех проблем в обществе является государственный аппарат. Студентов надо знакомить с тем, что такое гражданское общество, показывать, как оно действует в развитых странах Запада, убеждать, что Россия может построить у себя гражданское общество и с помощью его обеспечивать защиту прав человека. Само движение «за права человека» является путем построения гражданского общества.

5. Необходимо ясно отдавать себе отчет и доводить эту мысль до студентов, что **период демократического подъема в России закончен**. Страна вошла в этап реставрации традиционных для России восточных ценностей. Последние обладают явно эгалитарными чертами. Человек, его права ставятся в восточных обществах на второе место после таких ценностей как государство, устанавливаемый государством порядок.

Студентам необходимо показывать опасные тенденции развития отечественного государства за последние годы, которые мешают обеспечению прав человека в стране: 1) все больший отказ от реализации принципа «разделения власти» в стране за счет усиления власти Президента и опекаемой им исполнительной власти; 2) ослабление политической оппозиции, соединяемое с государственным строительством правящей партии, объединяющей чиновничество страны; 3) все большую бесконтрольность правоохранительных органов; 4) превращение средств массовой информации в государственную пропагандистскую машину, призванную манипулировать общественным сознанием в интересах управленческих групп, составляющих государственный аппарат.

В этих условиях обеспечение прав человека в обществе превращается в борьбу за эти права. Они не станут неотъемлемой частью нашей общественной жизни сами по себе. Борьба за права человека приходится с государством (его аппаратом), со значительной частью общества, неуважительно относящейся к этим правам, с преступными группировками, систематически посягающими на эти права. К этому надо быть готовым.

6. Изучение темы **механизма правового регулирования** в курсе теории государства и права можно так же связать с проблемами обеспечения прав человека.

При изучении темы **правосознания** необходимо показать особенность общественного сознания восточного общества: привычка к покорности, осознание себя ничтожеством по отношению к государству, которое всегда решает какие-то грандиозные задачи и использует человека как средство для достижения великих целей. Для стран Востока типичны такие деформации правосознания как правовой нигилизм, привычка решать свои проблемы в обход норм позитивного права. Все это создает особые трудности в реализации уже закрепленных в Конституции РФ прав человека. Частым является злоупотребление правами. В результате, демократия подменяется охлократией, которая сопровождается хаосом во всех сферах жизни, падением нравственности, ростом преступности. Это, в свою очередь, всегда служило поводом для восстановления авторитарных режимов.

Поскольку уважение к правам человека не входит в традиции российского общества, то движение «за права человека» является модернистским, противостоящим консерватизму, славянофильству, идеям возврата к российским традициям. Наибольшее развитие и реализацию права человека приобрели на Западе. Это обуславливает западнический характер движения «за права человека». Идеи движения России по «третьему пути» (ни на Восток, ни на Запад) носят скрытый консервативный характер и мешают развитию прав человека в нашей стране.

При изучении вопросов **правотворчества**, юридической техники, норм позитивного права и правоотношений можно показать как отечественное государство, в условиях не развитого гражданского общества,

использует законодательства в идеологических целях. Права человека закрепляются в нормах-принципах в Конституции страны. На основании этого на весь мир объявляется, что Россия стала демократической страной. Однако, абстрактность формулировок норм-принципов, наличие исключительных норм позволяет в законах и подзаконных актах истолковать их не в пользу рядового гражданина. Конституционный Суд отменяет как не соответствующие Конституции одно положение законов за другим, но количество отступлений от Конституции остается значительным.

Для реализации каких-то целей посредством позитивного права общая теория права выработала **специальные правовые конструкции**, состоящие из системы норм права. Правила юридической техники требуют подкреплять управомочивающую норму нормами, обеспечивающими процессуальный порядок их реализации, а так же обязывающими и запрещающими нормами. Если человек наделен правом, то государственные органы и должностные лица должны нести обязанность не посягать на это право или даже обеспечить своими действиями его реализацию. Обязанность и запрет должны подкрепляться действенной санкцией за их нарушение. Юридическая практика, нацеленная на саботаж прав человека, выработала устойчиво действующие правила разрушения описанной конструкции. Праву человека может быть не корреспондирована обязанность должностных лиц и органов государства действовать в пользу управомоченного. Например, гражданин, согласно ст. 32 и 29 Конституции имеет право участвовать в управлении государственными делами и получать от должностных лиц информацию об их работе. Но должностные лица не наделаются обязанностью выдавать гражданину достоверную информацию о своей деятельности. Более того, они обрушивают через подконтрольные им средства массовой информации вал искаженной информации, носящей характер политической рекламы. Эффективной ответственности за отказ в предоставлении информации или предоставлении искаженной информации нет. Наоборот, за заслуги в манипулировании общественным мнением иные должностные лица получают награды и повышения по службе. В теории государства и права выделяют содержание субъективного права, которое состоит из правомочий, права требования и правопритязания. В описываемом случае субъекту предоставляется урезанное субъективное право, сводящееся к правомочию. Осуществление права требовать от должностного лица достоверную информацию, затруднено. Гражданин может подать в суд на должностное лицо и осуществить свои правопритязания. Но процесс судебной защиты чрезвычайно затруднен. В результате большинство граждан вынуждено смириться с нарушением своих прав.

7. Диалектико-материалистический подход к исследованию правовой жизни и преподаванию учебного курса предполагает не ограничиваться сбором и передачей информации о том, какие существуют механизмы защиты прав человека. Надо **критически оценивать работу этих механизмов**, предлагать меры по их совершенствованию. Студенты должны иметь четкое представление о программе развития гражданского общества в России, программе развития государственных механизмов на ближайшее и отдаленное будущее в связи с обеспечением прав человека в стране.

В курсе теории государства и права предлагается изучать не только механизм реализации норм права, но и **механизм нейтрализации** (блокирования) этих норм, включающий как объективные, так и субъективные факторы, в том числе умысленные действия чиновников государственного аппарата на саботирование реализации прав человека и гражданина.

При исследовании данного механизма нейтрализации норм, закрепляющих права человека, необходимо показывать, что государственный аппарат может создавать препятствия в реализации их как путем действия, так и бездействия. К бездействию можно отнести, например, отказ поддерживать образовательные программы, направленные на знакомство школьников с правами человека.

8. Преодолеть разрыв между теорией и практикой в преподавании вопросов прав человека возможно путем обращения внимания студентов на **типичные нарушения этих прав** в российском обществе. Здесь можно использовать отчеты о соблюдении прав человека в России Уполномоченным по правам человека РФ и региона, сведения, предоставляемые международными и российскими неправительственными правозащитными организациями, опыт правовой жизни самих студентов, особенно, если это студенты заочники. Всячески следует поощрять практическую работу студентов в правозащитных организациях, особенно при написании дипломов в период преддипломной практики.

Конечно, говорить со студентами о правах человека должен преподаватель, уважающий свои права и права окружающих (особенно студентов). Лицемерное преподнесение сведений о правах человека порождает неуважение к ним.

Здесь представлено только несколько примеров рассмотрения вопросов о правах человека в курсе теории государства и права. Более подробно эти вопросы следовало бы обсудить на какой-либо конференции (может быть виртуальной) между преподавателями теории государства и права.

27. 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 руководителям 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.

28. Использование уголовной политики для решения проблем государственной службы

Выступление на конференции в г. Омске. Январь 2002 года.

Ст. 1 Конституции РФ 1993 года зафиксировала выбор Россией демократического пути развития. Движение по этому пути от тоталитаризма к демократии будет не легким. Одной из трудных задач является реформирование механизма правового регулирования. Конституция РФ и другие законы закрепили широкие права и свободы человека и гражданина. Но известно, что они могут быть реализованы в жизнь, если будут подкреплены обязанностями государства, его органов и служащих не посягать на права управомоченных и принимать необходимые меры для их реализации. Кроме этого, обязанности (как активные, так и пассивные) должны быть подкреплены санкциями за их не исполнение и не соблюдение. Сегодня ученые и публицисты, политики и представители общественности констатируют наличие многочисленных фактов бесконтрольности и безответственности государственного аппарата, бездеятельности государственных служащих, использования государственных должностей в личных целях и посягательства на права и свободы человека и гражданина.

Уже очевидно, что поставить государственный аппарат на службу общества не удастся путем его самосовершенствования, принятия мер изнутри. Наличие дисциплинарных мер ответственности за нарушение тех или иных положений законов не ведет к установлению режима законности в работе государственного аппарата (1). Это связано с тем, что в государственных органах, подчас, господствует корпоративный дух, их руководящий состав сам нарушает демократические положения законов, поддерживает или даже организует совершение правонарушений подчиненными. Вместо дисциплинарных наказаний за правонарушения, иногда следуют поощрения.

Для того чтобы государственный аппарат стал послушным инструментом общества необходимо допустить членов общества к участию в привлечении должностных лиц к юридической ответственности за совершенные правонарушения. Следует использовать механизм разделения труда в государственном аппарате. Контрольно-надзорные органы и органы, привлекающие к ответственности государственных служащих, должны быть независимы от проверяемых и правонарушителей.

Указанные задачи, отчасти, должны решаться в ходе осуществления определенной уголовной политики.

1. В литературе отмечается, что в России сложилась ситуация, при которой применение уголовной ответственности за должностные правонарушения ограничено до минимума (2). Следует расширить **перечень оснований** для привлечения государственных служащих к уголовной ответственности. При этом нет необходимости устанавливать строгие уголовные наказания. Для обезвреживания правонарушителя, занимающего должность, достаточно уволить его с работы с запретом на определенный срок занимать должности на государственной и муниципальной службе. Так, например, поступают в Нидерландах (3). Конечно, уволить с работы можно и в дисциплинарном порядке. Но как отмечено выше, в условиях круговой поруки в государственном аппарате, дисциплинарная ответственность оказывается не действенной. Наоборот, она применяется подчас к тем служащим, которые не желают нарушать закон в интересах бюрократической корпорации.

Установление уголовной ответственности за то или иное деяние позволяет привлечь к расследованию дела специальные правоохранительные органы, не зависящие от корпорации, в которой ведется расследование. Это дает шанс произвести всестороннее исследование фактов действительности, привлечь к ответственности не только исполнителя, но и организаторов правонарушений, которыми часто являются руководители государственных органов. Существующая сегодня система правоохранительных органов не обеспечивает эффективного расследования должностных преступлений, особенно совершенных лицами, занимающими высокие посты. Органы милиции и прокуратуры зависимы от руководителей разных ветвей власти и не могут проводить беспристрастное расследование преступлений, совершенных во властных структурах (4). Так, прокуратура, время от времени, привлекает к ответственности рядовых работников милиции за укрытие преступлений от учета. Однако совершенно безответственными остаются руководители милицеейских подразделений, которые организуют систематическое укрытие сообщений о преступлениях, стимулируют к этому своих подчиненных, сваливая на них всю ответственность, при обнаружении таких фактов прокуратурой. Необходимо более последовательное применение принципа разделения властей с выделением контрольно-надзорных органов из структуры исполнительной ветви власти в самостоятельную ветвь.

Криминализация деяний позволяет решать вопрос об ответственности государственного служащего не на уровне его начальника, а в процессе правосудия. При достижении современного состояния независимости суда, есть надежда на беспристрастное принятие решений по фактам должностных преступлений.

Абстрактность формулировок УК РФ 1996 года, касающихся должностных преступлений (ст. 285, 286, 292, 293) позволяет правоприменительным органам толковать их то в узком, то в широком смысле (5). Чтобы избежать этого, следует **конкретизировать составы** должностных преступлений. Решить проблему сжатого изложения норм уголовного кодекса можно путем введения бланкетного изложения норм со ссылкой на Кодекс чести государственного (муниципального) служащего, который принят, например, в США (6) и других развитых странах. Этот кодекс должен иметь форму закона, а не подзаконного акта

Хорошо известно, что значительная доля должностных правонарушений не ведет к привлечению нарушителей к уголовной ответственности в силу трудности доказать наличие у правонарушителя корыстной или иной личной заинтересованности. Неотвратимость наказания будет реализована более полно, если наряду с существующими, ввести составы преступлений,

в которых отсутствует данный квалифицирующий признак. Конечно, наказание за такие деяния должна быть намного мягче. В качестве антикоррупционной меры А. Волобуев предлагает ввести уголовную ответственность должностных лиц за злоупотребление служебным положением, причинивший кому-либо материальный ущерб независимо от того, был ли в деянии должностного лица корыстный мотив (7).

Например, Уголовный кодекс Франции устанавливает ответственность за сам факт предоставления или попытки предоставления необоснованных преимуществ какой-либо стороне, участвующей в заключение договоров с государством в нарушении существующих нормативных актов, гарантирующих равенство кандидатов. Уголовное наказание так же установлено за деятельность, направленную на воспрепятствование исполнению закона. Если в результате ее закон не выполняется, то верхний предел наказания удваивается (ст. 432-1 и 432-2 УК Франции) (8).

Возможно введение преюдиции, когда к уголовной ответственности за должностное правонарушение привлекается лицо уже ранее привлекавшееся за это правонарушение в административном порядке.

Решение вопроса об отнесении неправомерного деяния к дисциплинарному проступку, административному правонарушению или преступлению зависит от оценки степени его вредности для общества. Поскольку отечественное государство в значительной степени остается бюрократическим, выражающим интересы корпорации управленцев, то значительная часть должностных правонарушений не относится к категории преступных. Ответственность за них не значительна или не наступает вообще. По мере развития гражданского общества в России, оно будет увеличивать свои претензии к аппарату государства путем криминализации деяний, которые сегодня таковыми не считаются.

Не смотря на упорнейшее сопротивление аппаратных структур, которое отмечает В.М. Савицкий (9), за последние годы Россия уже сделала ряд важных шагов в защите прав граждан от произвола государства и его чиновников. Если в советский период значительное количество управленческих актов гражданин мог обжаловать только в административном порядке, то в последние годы, на основании ст. 46 Конституции РФ, каждому гарантируется судебная защита его прав. Следующий шаг по пути демократизации общества должен заключаться во введении наряду с правовосстановительными уголовно-правовых санкций в отношении должностных лиц посягающих на права человека и гражданина. Как отмечается исследователями, подобные меры, конечно, усиливают защиту конституционных прав человека (10). Суд должен вместе с принятием решения об отмене незаконного акта и восстановлении прав граждан (с. 1069-1070 ГК РФ) принимать решения об уголовной или административной ответственности виновного должностного лица на основании обвинения, предъявленного гражданином или контрольно-надзорным органом. Отказ законодателей использовать уголовно-правовые средства защиты конституционных прав граждан означает пренебрежение этими правами и не исполнение требований ст. 2 и 18 Конституции РФ.

2. Граждане и организации, права и свободы которых непосредственно ущемляются действиями (бездействиями) государственных служащих, должны получить возможность участвовать в процессе привлечения их к уголовной ответственности. Это возможно осуществить путем предоставления гражданам и организациям права осуществлять частное обвинение в судах по делам о должностных преступлениях. Суд, в этом случае, выносит решение не только о восстановлении нарушенных прав, но и приговор по факту уголовного преступления, повлекшего нарушение прав и свобод граждан и организаций. Это будет реальным воплощением закрепленного в Конституции РФ принципа ответственности государства перед человеком и гражданином (ст. 2 и 18). Предоставление права частного обвинения государственных служащих так же обеспечит реализацию ст. 32 Конституции РФ 1993 года.

3. Демократизация государственной жизни требует усиления подконтрольности деятельности государственных органов и должностных лиц населению. Для выполнения этой задачи следует криминализировать деяния государственных служащих, нарушающие порядок учета их работы и работы государственных органов, порядок отчетности перед обществом. УК РФ 1996 года содержит ст. 287, предусматривающую ответственность за отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации, а также предоставление заведомо не полной или ложной информации ряду высших органов власти. Уголовная ответственность, в виде конкретного состава преступления, должна быть введена за сокрытие

информации от граждан и журналистов. Должен действовать принцип равенства и справедливости. Уголовное право предусматривает ответственность гражданина за не предоставление декларации о доходах или внесение в нее заведомо искаженных данных (ст. 198 УК РФ). Такая же ответственность должна быть установлена в отношении должностных лиц, не предоставляющих общественно значимую информацию гражданам или искажающих эту информацию, превращающих отчеты перед населением в саморекламу. Данные меры обеспечат реальное действие ст. 29 Конституции РФ, закрепляющей право граждан на получение информации.

Коррупция в государственном аппарате является фактором, подрывающим государственную безопасность страны, препятствующим ее демократическому развитию, росту экономического потенциала. VIII Конгресс ООН предложил всем странам рассмотреть вопрос об эффективности своего уголовного законодательства и установить санкции, позволяющие успешно противодействовать коррупции (11). Одно запрещение получения взяток не дает эффективных результатов. Необходимо уголовное преследование всех иных форм коррупции и иных правонарушений, сопровождающих коррупционные действия.

Уголовному преследованию должно подвергаться должностное лицо, получившее доход любым, не установленным в законе «Об основах государственной службы РФ» способом, включая получение дохода опосредованно, через родственников, с которыми ведется общее хозяйство. Безусловно, должно влечь уголовную ответственность всякое участие должностного лица в предпринимательской деятельности. Состав преступления, предусмотренного ст. 289 УК РФ должен быть расширен. Для обеспечения прозрачности доходов должностного лица следует ввести уголовную ответственность за сам факт не предоставления им и его родственниками (совместно с ним проживающими) декларации или включение в декларацию искаженных данных, за факт сокрытия сведений об открытых счетах в банке, о получении кредита.

По аналогии с американским законодательством (12) в России необходимо установить запрет должностному лицу принимать решения по делу, которое затрагивает его личные интересы (интересы его родственников). Это, так называемая, ситуация конфликта интересов, когда человек не может действовать беспристрастно. Уклонение от этой обязанности, само по себе, должно влечь за собой расследование и привлечение лица, не выполнившего обязанность, к уголовной ответственности.

Уголовное законодательство многих развитых стран препятствует действию «эффекта вращающейся двери» и «эффекта шлепанцев», которые заключаются в миграции лиц из органов государственной власти в коммерческие структуры и обратно, что превращает органы государства в «филиалы» отдельных крупных компаний (13). Так Уголовный кодекс Франции запрещает должностному лицу в течение 5 лет после оставления должности участвовать своим трудом, капиталом, консультированием в частном предприятии, если оно, в силу прежней должности обеспечивало контроль или надзор за этим предприятием, заключало с ним соглашения или давало свои заключения по осуществляемым им операциям (14).

Уголовному преследованию должно подлежать не только получение взятки, но и сокрытие от правоохранительных органов факта предложения взятки или угроз в отношении должностного лица, направленных на то, чтобы было принято не беспристрастное решение.

Уголовный кодекс РФ 1996 года предусматривает уголовную ответственность должностных лиц за воспрепятствование осуществлению избирательных права или работе избирательной комиссии. Наряду с этим должна быть ответственность за использование служебного положения в избирательной кампании, в форме использования материальных средств или подчиненных, для проведения агитации и т.д. Только так можно обеспечить свободу для граждан при осуществлении выборов своих представителей в органы государственной власти и пресечь использование кандидатами на выборные должности так называемого административного ресурса.

Уголовной ответственности должны подлежать лица, выполняющие заведомо незаконный приказ, если они не приняли всех необходимых мер по отмене этого приказа. В число необходимых мер должно включаться не только уведомление руководителей о принятии незаконных приказов, но и уведомление об этом прокуратуры, осуществляющей общий надзор за законностью в стране. Не принятие мер подчиненным по отмене незаконного приказа по причине незнания законодательства должно рассматриваться как преступная халатность. Должностные лица должны знать законодательство. Некомпетентных работников следует освобождать от должности. В литературе предлагалось ввести такой вид неосторожной вины

как преступное невежество, под которым подразумевается совершение общественно опасного деяния вследствие непростительного незнания правил своей профессии (15).

Более строго должны наказываться лица, отдающие незаконный приказ. Использование своих подчиненных для совершения незаконных действий должно караться так же как создание организованной преступной группы или преступного сообщества (ч. 7 ст. 35 УК РФ).

Существующий сегодня порядок подбора, расстановки кадров и организации государственной службы делает государственных служащих полностью зависимыми от произвола руководителя. Реализуется известный со времен феодализма принцип службы вассалов своему сюзерену. В правовом государстве чиновник должен служить закону и обществу, а не своему начальнику. Необходимо защитить государственных служащих от произвола начальников. Исходя из этого, следует ввести уголовную ответственность должностных лиц преследующих подчиненных за совершение ими законных действий, за отказ выполнять незаконные приказы, за сообщение о фактах правонарушений, совершаемых руководителями в органы контроля и надзора, в печать.

В связи с множественностью правонарушений должностных лиц, реализация указанных выше мер неизбежно выльется в большую «чистку» государственного аппарата. Его штат неизбежно омолодится. Он станет менее профессиональным, но зато более честным, готовым служить обществу, а не выше стоящему начальнику или управленческой корпорации. Конечно, все указанные меры следует проводить наряду с обязательным конкурсным подбором кадров для того, чтобы дать возможность прийти на службу более способным и грамотным (принцип меритократии) и, одновременно, устранить подбор на основе личной преданности начальнику (принцип протекционизма).

Литература

1. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2001. № 4. С. 24.
2. Новые виды экономических преступлений // Адвокат. 1999. № 9. С. 34.
3. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 12.
4. «Круглый стол» по проблемам противостояния коррупции в России // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1999. № 4. С. 98-103.
5. Аслаханов А.А. Проблемы уголовно-правовой борьбы со взяточничеством // Государство и право. 1993. № 4. С. 83-88.
6. Sharkansky J. Public Administration. Agencies, Policies, and Politics. San Francisco. 1982. P. 103.
7. Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 78.
8. Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 93, 97.
9. Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М., «БЕК». 1996. С. 45.
10. Hale R. L. Freedom through Law. Pulic control of private government power. N.Y. 1952. P. 172.
11. Материалы VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа - 7 сентября 1990 г.) Нью-Йорк, 1990.
12. Sharkansky J. Public Administration. Agencies, Policies, and Politics. San Francisco. 1982. P. 103.
13. Государственная служба (комплексный подход) М.: Дело, 1999. С. 315.
14. Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 96.
15. Современные тенденции развития уголовного законодательства и уголовно-правовой теории // Государство и право. 1994. № 6.

29. ЗАДАЧИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2002 года) Ч. 1. Красноярск. 2002. с. 57-61.

С. 57

Коррупция в России приняла такие масштабы, что угрожает национальной безопасности, создает существенные препятствия для развития экономики страны, мешает ее демократическому развитию и реализации прав и свобод граждан. Важнейшим инструментом противодействия коррупции во всех странах мира является определенная уголовно-правовая и административно-правовая политика.

Известно, что в России многие виды коррупции не преследуются в административном и уголовном порядке. За них установлена дисциплинарная ответственность, которая является очень не эффективной. В условиях масштабной вертикальной коррупции, господства корпоративного духа, распространенности патерналистских отношений, протекционизма и фаворитизма, руководители организаций не наказывают своих подчиненных за факты коррупции, а иногда и сами являются организаторами поборов.

С. 58

Установление административной и уголовной ответственности за должностные правонарушения позволяет привлечь к их расследованию независимые контрольно-надзорные органы. При этом есть надежда, что выявляться будут не только исполнители коррупционных актов, но и их организаторы, и пособники, в лице руководителей соответствующих подразделений. В Постановлении Пленума Верховного Суда СССР в свое время отмечалось, что при расследовании должностных преступлений очень важно выявлять все факты, способствующие совершению преступлений, в том числе, отсутствие контроля за деятельностью подчиненных. Виновные в этом лица должны привлекаться к ответственности [1]. В силу общественного характера совершаемых должностных правонарушений, принимать решения по ним должен суд, а не руководители ведомств, в которых эти правонарушения имели место. Судебный процесс позволяет обеспечивать гласность расследования и участие в нем граждан, которым причинен вред коррупционными действиями должностного лица. Кадровая политика в органах власти не должна оставаться монополией управленческих корпораций. Суд должен иметь возможность, при рассмотрении административных правонарушений государственных служащих, принимать решения о лишении их права занимать должности на государственной службе на определенный срок (дополнить ст. 24 КоАП РСФСР).

Конечно, в России следует принять меры по формированию системы контрольно-надзорных органов, независимых от иных органов власти, способных обеспечить выявление, всестороннее и беспристрастное расследование каждого факта должностного правонарушения. Существующая сегодня система органов работает не эффективно, не использует имеющиеся правовые возможности противодействия коррупции.

Действительное развитие демократии (ст. 1 Конституции РФ) и участие граждан в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ) предполагают предоставление им права частного обвинения по фактам коррупции, которые причинили им вред. Как правило, в результате коррупционных действий какое-то лицо получает преимущества разного рода перед другими лицами, чьи права оказываются ущемленными. Одновременно, нарушается принцип равенства всех перед законом. Часто государственные органы отказываются осуществлять обвинение должностных лиц, ссылаясь на не существенное нарушение ими прав граждан (организаций). Последние должны получить право самостоятельно в суде доказывать факт причинения им вреда и его размеры, требуя не только восстановления своих прав в гражданско-правовом по

С.59

рядке, но и привлечения виновного к административной или уголовной ответственности.

Нет необходимости устанавливать для государственных служащих тяжкие меры наказания за все коррупционные правонарушения. Правонарушитель перестает быть опасным для общества вместе с увольнением его и запрещением на определенный срок занимать должности на государственной (муниципальной) службе.

В литературе отмечается, что процесс передачи рассмотрения правонарушений из дисциплинарного в административное производство уже пошел. При этом происходит переход от политики «не выносить сор из избы» к реализации принципа гласности в работе государственных органов [2]. Неотложной задачей для России является создание системы административно-правовых и уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за все факты коррупционных деяний.

Согласно ст. 290 УК РФ, взяткой в России считается предоставление выгод только имущественного (материального) характера. В связи с этим разгорятся споры, считать ли предоставление сексуальных услуг должностному лицу видом взятки [3]. В США нет подобных проблем, так как установлена ответственность за принятие должностным лицом любых благ (ст. 240.1 Примерного федерального кодекса). Ст. 240.0 Примерного федерального кодекса США определяет слово «благ» как выгоду или преимущество или что-либо, что рассматривается благоприобретателем как выгода или преимущество, включая благо в пользу какого-либо лица или объединения, в чьем благополучии он заинтересован [4]. Европейская Конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» так же рассматривает в качестве предмета уголовно наказуемого пассивного и активного подкупа «какие-либо неправомерные преимущества» (ст. 2-3) [5].

Кроме получения взятки уголовное законодательство США преследует получение вознаграждения за осуществленное в прошлом поведение по должности. Ст. 240.3 Примерного федерального уголовного кодекса США гласит: «Лицо совершает мисдиминор, если оно пытается получить, принимает или соглашается принять какое-либо имущественное благо в качестве вознаграждения за благоприятные для другого лица ранее принятое решение, высказанное мнение, данную рекомендацию или осуществленное голосование в качестве публичного служащего,

или осуществление ранее иным образом принадлежащего ему права на усмотрение в пользу иного лица, или за нарушение ранее лежащей на нем обязанности» [6]. Таким образом, — отмечают исследователи, — если обвинение не в состоянии доказать, что публичный служащий при-

С. 60

нимал решение или действовал под влиянием полученного или обещанного ему блага, то остается возможность привлечь его к ответственности за сам факт получения вознаграждения от лица, в чьих интересах было принято решение [7].

Законодательство США вообще запрещает государственным служащим получать подарки от зависимых от них лиц. Все получаемые ими подарки на сумму, превышающую определенную стоимость, должны декларироваться [8]. Ряд ограничений получать определенные блага содержится в ст. 11 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ». Необходимо установить административную ответственность за сам факт нарушения этих ограничений, вне зависимости от их последствий. В случае повторного совершения указанного деяния должна следовать уголовная ответственность.

Европейская Конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» предлагает квалифицировать в качестве преступлений умышленные деяния, цель которых сокрыть или представить в ложном свете обстоятельства совершения коррупционных действий (ст. 14) [9]. В связи с этим, Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» (ст. 10 и 14) должен быть дополнен обязанностью государственного служащего сообщать в прокуратуру обо всех фактах предложения ему каких-либо преимуществ от лиц заинтересованных в принятии того или иного решения, а так же о фактах получения незаконных приказов. Невыполнение этого требования должно караться в уголовном и административном порядке.

В России следует обсудить вопрос о расширении состава субъектов, привлекаемых к уголовной и административной ответственности по фактам коррупции. В развитых странах мира понятие публичного (государственного) служащего гораздо шире, чем в России. Например, опасные масштабы коррупция приобрела в органах образования. Учителя и преподаватели показывают молодежи пример продажности, не беспристрастности вынесения решений. Следовало бы выделить особые составы коррупционных правонарушений отдельных субъектов в уголовном и административном праве.

Исследователи преступности в России отмечают, что наши чиновники «выработали такой механизм совершения должностных правонарушений, который не позволяет им попадать на скамью подсудимых» [10]. Факт коррупции, в силу материального состава правонарушения, трудно доказать. Гораздо легче выявить формальные нарушения закона, которые сопровождают коррупцион-

С.61

ную деятельность, и привлекать государственных служащих к ответственности за их совершение.

Коррупционная деятельность становится возможной в условиях закрытости работы государственных органов. Необходимо установление административной ответственности за факты нарушения государственными служащими правил учета своей деятельности и работы государственных органов, за сокрытие информации об этой деятельности от общества.

Административная ответственность по решению суда должна применяться к служащим, уклоняющимся от декларирования своих доходов, скрывающим информацию о получении кредитов, открытии счетов в банке или искажающим данную информацию.

В развитых странах Запада существует уголовная и административная ответственность за принятие решений в условиях конфликта интересов [11].

Литература

1. Сборник постановлений пленумов Верховного Суда СССР, РСФСР (РФ) по уголовным делам. М., 1995. С. 368-369.

2. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 20.

3. Там же. С. 22.

4. Примерный уголовный кодекс (США). М., 1969. С. 166.

5. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Чистые руки. 1999. № 3. С. 71.

6. Примерный уголовный кодекс (США). М., 1969. С. 169.

7. Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М., Наука. 1990. С. 158-159.

8. Николайчик В. Честь чиновника определяется честностью системы управления // Чистые руки. 1999. № 3. С. 18-21.

9. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Чистые руки. 1999. № 3. С. 72.

10. Новые виды экономических преступлений // Адвокат. 1999. № 9. С. 34.

11. Sharkansky J. Public Administration. Agencies, Policies, and Politics. San Francisco. 1982. P. 103.

30. 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 УрГюа, 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 всепобеда 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 государственным 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.

31. 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 составят 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 приложению.

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

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

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

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

В условиях классового общества важнейшим основанием для типологии государства и права является **выражение ими интересов разных классов, иных социальных групп**. Для реализации целей данной работы будет использоваться именно это основание для типологии государства и права. Акцент делается на типичных свойствах государства и права (надстройки), а не на социально-экономических или культурных основах их возникновения и развития. Такой подход не претендует на вытеснение других теорий. Он позволяет осветить только одну сторону изучаемых объектов. Автор не отрицает наличие у каждого государства и правовой системы общесоциальных, общепользных черт. Предлагаемая классификация не противопоставляется 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, используемым в отечественной литературе [6].

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

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

Необходимо признать, что государство и право, как правило, выражают интересы **не всего общественного класса, а части его**. Классы обычно внутренне стратифицированы. В них существует элита, средние слои и низшие слои. Такие страты можно выделить внутри каждого класса: у рабовладельцев, феодалов, буржуазии и бюрократии. Предполагается, что государство и право определенного типа выражают, в первую очередь, интересы элитарного слоя какого-то класса. Каждый чистый тип государства и права дает, в 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 полувисимым 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 иными 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 немущим 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, уравнительно распределяет отнятый продукт среди населения. При этом государство становится колоссально богатым, а люди равны в своем неимущем положении. О таком государстве В.О. Ключевский писал: «Государство пухнет, народ хиреет».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Стремление к централизации и концентрации власти в бюрократических государствах приводит к тому, что аппарат управления церкви или господствующей партии (квазипартии) срывается 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 общеполитические задачи, приводит страну к упадку.

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

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

Наиболее приемлемой для управленческой элиты является монархическая (деспотия или абсолютная монархия), диктаторская или олигархическая форма правления, тоталитарный или авторитарный политический режим и унитарное государственное устройство. Сложное государственное устройство порождает борьбу за власть

между центральной и местной управленческой элитой и ставит под вопрос сохранение власти бюрократической корпорации в целом.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Особенности **бюрократического права**.

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

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

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

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

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

6. Причины формирования государства и права бюрократического типа

Бюрократическое государство и право возникает тогда, когда в обществе не находится сил для саморазвития и установления контроля над аппаратом государства. Так бюрократические государства на Древнем Востоке образуются в силу отсутствия рыночного частнособственного 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 общеполезные и вредные для общества свойства государства и права такого типа. Отдельно выделены причины появления таких государств в истории человечества и проявления данной модели государства и права в отдельных странах.

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

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

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

С.А. Денисов

32. 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: Из-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»⁶⁰. 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 выплатах налога, недопустимостью продажи земли и постоянным переделыванием земельных паев. В этих условиях никто не мог разбогатеть. При этом государство обладало несметными богатствами и могло позволить себе оказывать помощь бедным крестьянам зерном для посева, скотом для обработки земли. Оно брало на себя организацию коллективных ирригационных работ, содержание профессиональной армии, с помощью которой подавляло выступления отдельных недовольных групп населения и расширяло свою власть на соседние территории. Большинство населения рассматривало государство, его чиновников, а особенно главу государства как своих защитников и поддерживало политику уравнительности.

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

С. 75

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

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

Квартиру, путевку для отдыха в специальные пансионаты, место для своего ребенка в яслях и детском саду, даже многие потребительские товары, рабочий мог получить только из рук руководства предприятия или профсоюзного функционера. Через названные фонды распределялось в 1985 году около 1/3 потребляемых материальных благ и услуг⁶¹. 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 площади⁶².

В 30-е годы в СССР практиковалась вербовка крестьян для работы на промышленных предприятиях города⁶³. На Украине около 30 % всех промышленных рабочих были набраны на этой основе⁶⁴. Увольнение с предприятия влекло высылку работника обратно в деревню, уровень жизни в которой был ниже чем в городе.

Чтобы подчеркнуть патерналистическую заботу государства о людях, в юридической литературе советского периода подчеркивалось, что финансирование системы социального обеспечения производится за счет государственных и колхозно-кооперативных средств без вычетов из заработка

⁶⁰ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета. 1990. С. 32.

⁶¹ Материалы XXVII съезда КПСС. М.: Издательство политической литературы. 1986. С. 45.

⁶² 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.

⁶³ Постановление СНК СССР 1933 года «О порядке отходничества из колхозов» // СЗ СССР. 1933. ; 42. Ст. 286.

⁶⁴ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 37.

трудящихся⁶⁵. В частности, фонды социального страхования формировались из взносов предприятий, учреждений, организаций⁶⁶.

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

с. 76

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

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

3. Поддержка населения управленческих групп приобретает за счет постепенного наращивания уровня жизни общества. В условиях полного государственного контроля за распределением и обменом общественного продукта, не трудно обеспечить медленный но постоянный рост благосостояния людей. Принцип непрерывности улучшения условий жизни граждан был закреплен в ч. 1 ст. 39 Конституции СССР 1977 года. Управленческая элита подчеркивала свои заслуги перед обществом в Преамбуле к Конституции СССР 1977 года. Там отмечается, что в СССР построено развитое социалистическое общество, «в котором постоянно растет благосостояние народа». Под бурное одобрение народа, государство постоянно увеличивало размер заработной платы, заботясь, однако, о том, чтобы она не опережала рост производительности труда и не приводила к ликвидации зависимости работника от работодателя. Чтобы рост благосостояния не превышал запланированные темпы, пресекается конкуренция предприятий по перетягиванию работников. Коллективные договоры на предприятиях заключаются формально, на основе директив из центральных органов⁶⁷.

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»⁶⁸.

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 Хаммурапи⁶⁹ содержит несколько статей, закрепляющих государственную защиту крестьян от имущих слоев общества, препятствующих накоплению богатств в их руках. Ст. 117 запрещала рабство за долги на срок свыше трех лет. Ст. 47 закрепляла за работником право, в случае неурожая, отказаться от оплаты аренды земли, и пользоваться этой землей еще год для того, чтобы возратить образовавшийся долг. Ст. 48 гласит, что взявший в долг зерно и, в силу стихийного бедствия, не вернувший его имеет право на отсрочку возврата долга на

с. 77

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

Еще более непримиримую борьбу против возникновения имущих групп в обществе вело советское государство. Ст. 4 Конституции СССР 1936 года закрепляет ликвидацию частной собственности и рыночной системы обмена продуктами. Партийные предписания, являвшиеся нормами высшей юридической силы в СССР, требовали бороться с ростками предпринимательства, которые обозначались как получение нетрудовых доходов⁷⁰.

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

⁶⁵ Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М.: Юридическая литература. 1987. С. 12, 14, 17, 18, 22.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Крыжановская А.А. Россия на пути к социальному партнерству // Государство и право. 1997. № 12. С. 44.

⁶⁸ Макиавелли Н. Государь. М.: Планета. 1990. С. 29.

⁶⁹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 13-14, 18.

⁷⁰ Материалы XXVII съезда КПСС. М.: Издательство политической литературы. 1986. С. 46-47.

обеспечивала себе поддержку населения, так как сумела решить этот вопрос. Ст. 40 Конституции СССР 1977 года давало право всем гражданам «на получение гарантированной работы»⁷¹.

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 престарелых⁷², сеть специальных домов ребенка, детских домов для детей и подростков, имеющих недостатки в физическом и умственном развитии⁷³. При этом государство подчеркивало свою патерналистическую роль. Ст. 42 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении гласила: «Основные расходы по содержанию детей в детских дошкольных и некоторых других учебно-воспитательных учреждениях производятся за счет государственного бюджета, а также средств, выделяемых на эти цели государственными предприятиями, учреждениями, организациями, иными кооперативными, профсоюзными и другими общественными организациями»⁷⁴.

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 Хаммурапи⁷⁵), 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 аборт⁷⁶. Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 года ввело усложненный порядок расторжения браков. Существенно повышалась оплата регистрации разводов⁷⁷. В законах принимаются меры по защите семьи. Эти меры могут быть связаны с правом наследования или с возложением на государство ряда обязанностей по предоставлению льгот для женщин. Например, ст. 35 Конституции СССР 1977 года обязывает государство предоставлять женщинам условия, позволяющие сочетать труд с материнством, обеспечивать материальную и моральную поддержку материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам и матерям. Трудовое законодательство устанавливало запрет труда женщин на тяжелых работах. Ч. 3 ст. 53 Конституции СССР обязывала государство выплачивать пособия по случаю рождения ребенка, предоставлять пособия и льготы многодетным семьям, выплачивать другие виды пособий семьям. Советский вариант более приемлем для управленцев, так как семья не самовоспроизводится, а существует только благодаря государственным мерам. Это поддерживает дух патернализма.

Каждая страна, налаживающая индустриальное производство — пишет Э. Тоффлер, — столкнулась с необходимостью **формирования нового человека**, способного работать на фабрике. «Если бы удалось приспособить к нуждам индустриальной системы молодых людей, — продолжает далее Э Тоффлер, — то это сильно облегчило бы в дальнейшем проблемы дисциплины на производстве». И далее: «Работа на производстве ... требовала рабочих, которые безоговорочно выполняли бы указания, исходящие от начальства». Подвергнуть «механической обработке одно за другим поколения молодых людей, готовя из них податливую унифицированную рабочую силу, в которой нуждалась электромеханическая технология и поточные линии на производстве» должна была школа⁷⁸. 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

⁷¹ Конституция СССР. М., 1988.

⁷² Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. М.: Юридическая литература. 1987. С. 10-11.

⁷³ Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении в ред. от 27 ноября 1985 года.

⁷⁴ Ведомости ВС СССР. 1969. № 52. Ст. 466.

⁷⁵ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 21, 23.

⁷⁶ СЗ СССР. 1936. № 4. Ст. 309.

⁷⁷ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 54.

⁷⁸ Тоффлер Э. Третья волна. М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ». 1999. С. 65-66.

Уваров отмечал, что просвещение может иметь как революционные последствия, так и воспитание человека, преданного идеям самодержавия⁷⁹.

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 года⁸⁰) и освободить от эксплуатации (ст. 3 Конституции РСФСР 1918 года)⁸¹. 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 Франции⁸². 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 пенсионеров⁸³ 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

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 шудра⁸⁴. В советском государстве подобные функции выполняли лица, лишенные свободы. Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 27 июня 1929 года⁸⁵ 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

⁷⁹ История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ. 1996. С. 287-288.

⁸⁰ СУ РСФСР. 1918. № 87-88. Ст. 905. История государства и права СССР. Часть 2. М.: Издательство Московского ун-та. 1986. С. 96-97.

⁸¹ СУ РСФСР. 1918 год. № 51. Ст. 582.

⁸² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 170.

⁸³ 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.

⁸⁴ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 140,159.

⁸⁵ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 208-209.

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 силу⁸⁶. 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 индустриализации⁸⁷.

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

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

с. 81

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

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

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

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

⁸⁶ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 219.

⁸⁷ Курицын В.М. История государства и права России. 1929-1940 гг. М.: Международные отношения. 1998. С. 35-37.

33. РОЛЬ ЛИЧНОСТИ В ИСТОРИИ ПАТЕРНАЛИСТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ

Тезисы доклада на вторую сессию «Уральские историко-правовые чтения» 14-16 мая 2002 года

Американский исследователь С. В. Миллс выражает недовольство тем, что в Америке XX века доминируют всего три элиты: экономическая, политическая и военная (1). Для патерналистических обществ это большая роскошь. Здесь всегда господствует только одна иерархизированная элита государственных управленцев. Помимо ее и вопреки ее воле здесь ничего заметного выжить не может. Роль любого человека в истории патерналистических государств в первую очередь определяется его должностью в иерархической системе управления обществом. Чем выше место человека в системе управления, тем больше он имеет возможности внести какой-то вклад (позитивный или негативный) в жизнь своей страны, своего народа, в его культуру, политическое и правовое сознание.

В таких условиях, вся жизнь страны зависит главным образом от главы государства и высших государственных чиновников. Они, обладают колоссальными полномочиями, имеют наибольшую возможность повлиять на историю своей страны. Их энергия, талант, мировоззрения, образованность приводят к быстрому развитию всей страны. Но еще большее значение имеет их пассивность, бездарность, консерватизм, ограниченность мышления, которые могут отбросить страну в ее развитии на многие десятилетия назад или вообще лишит перспективы выживания в динамичном мире. Общество здесь пассивно и полностью послушно воле правителей.

Огромная власть, которой наделяет общество своих государей, и их аппарат управления заставляет усомниться в правильности материалистического мировоззрения, в соответствии с которым, личность порождается обществом. При патерналистической системе, свойственной для так называемых азиатских или бюрократических государств, высшая бюрократия не встречает ни какого общественного сопротивления при реализации своих идей. Общество покорно доверяет свою судьбу монархам и их вельможам. Конечно, нужно не забывать о той жестокости, с которой бюрократия подавляет недовольство отдельных лиц, посмевших восстать словом или делом против правящей группы.

Наиболее яркий пример этого дает России XX века. Начало его знаменуется торжеством идеи небольшой кучки функционеров партии коммунистов, во главе с несколькими вождями, захватившими государственную власть. Обществу навязывается строй, в котором уничтожаются всякие ростки частной собственности. Многомиллионный класс собственников имущества уничтожается физически. В конце века, по команде сверху, в результате усилий нескольких человек, фамилии которых у всех на слуху, общество дружно переходит к новому строю, основанному на крупной частной собственности.

Можно предположить, что восточные общества с патерналистической системой правления рождают ни сколько не меньше талантов, чем свободные западные общества. Но принести славу своему народу могут только те, кто оказался замечен вождем или его вельможами. Остальные оказываются не востребованными, не допущенными к тому «рычагу», с помощью которого поворачивается мир. А если кто-то, без соизволения больших чиновников и сделает что-то заметно полезное людям, выдвинет интересную политическую или правовую теорию, то об этом все равно ни кто не узнает, так как каналы распространения информации в патерналистических государствах находятся в руках бюрократии. Без ее санкции труды человека не смогут получить известность.

В отличие от стран Запада, восточная культура не признает равенства людей. Естественным для нее является не равенство, иерархичность. Пока человек не занял какой-то должности во все поглощающем аппарате государства, народ его просто не замечает. Среди чуть более трех десятков лиц, оставивших заметный след в истории Руси с X по XVII век исследователи называют 20 князей и 6 чинов церкви (2).

Описанные закономерности действуют во всех сферах общественной жизни, в том числе в науке. При наличии идеократических черт государства, его глава может претендовать на славу великого теоретика, вне зависимости от своих способностей. Народы Китая и СССР вынуждены были изучать творения своих вождей, которые считались талантливыми или даже гениальными, пока был жив сам вождь.

Чтобы стать ученым, получить известность в патерналистическом обществе, надо приблизиться к правителям. Так деятель культуры украинского, белорусского и русского народа Симеон Полоцкий начал свой путь к известности с того, что после захвата русскими войсками Полоцка написал «Митры (стихи) на пришествие великого государя Алексея Михайловича», в которых поддержал присоединение Белоруссии к России (3). Навряд ли он достиг бы славы просветителя, если бы не был принят наставником к детям царя Алексея Михайловича и не являлся организатором ряда учреждений. Сын мелкого киевского торговца Феофан Прокопович начал свою дорогу в историю с того, что в 1706 году произнес приветственную речь в честь приехавшего в Киев Петра I. В 1709 году он выступил в

присутствии Петра с «Панегириком, или Словом похвальным о преславной над войсками свейскими победе». После этого царь приближает его к себе, назначает ректором академии (4). Другие люди, такие как М. Ломоносов, М.М. Сперанский, стали знамениты только после того, как были замечены и возведены на высокие должности русскими царями.

История советской России наглядно показывает, как вожди возводили одних людей в ранг великих ученых, а кого-то объявляли лжеучеными, а затем вообще вычеркивали из списка живых или выдворяли за границу. Только благодаря поддержке западного общества не удалось навсегда вычеркнуть из духовной культуры мира имена многих русских мыслителей XX века. В отличие от патерналистических обществ, развитое гражданское общество стран Запада само, без помощи государственного аппарата может поддержать и возвеличить ту или иную личность, обеспечить ее ресурсами, дать возможность проявить свой талант политика (через оппозиционное движение), общественного деятеля (через массу негосударственных организаций), ученого (работы которого может опубликовать тот или иной частный издатель и приобрести имущий гражданин).

Иерархические отношения создают специфическую характеристику **научной жизни** в патерналистических обществах. Победителем в научных спорах оказывается тот, кто сумел занять выше должность в системе управления научными учреждениями и найти покровительство у политической элиты. Сами научные споры являются часто всего лишь отражением борьбы за какую-либо должность.

Опека государственного аппарата над наукой и учеными обеспечивает преимущества людям, которые готовы верно служить своим опекунам. Весь свой талант эти ученые направляют на оправдание существующего строя и политики правящей группы. Вся история патерналистических государств сводится ее исследователями к описанию истории жизни царей и царедворцев. Особенно ярко это проявляется в трудах Ф. Грибоедова («История о царях и великих князьях земли Русской») Карамзина Н.М. (5).

Политические элиты как бы проводят селективный отбор среди интеллигенции, которая соревнуется между собой в способности создать учение выгодное правящей управленческой группе. Выигравший соревнование, получает должность и порцию соответствующих ей благ. Эти процессы, осуществляемые в среде философов, хорошо описаны в статье А. Огурцова (6). Некоторые замечания о селекции, проводимой среди юристов, содержатся в воспоминаниях С.С. Алексева (7).

В результате проводимой в патерналистических государствах селекции в истории человеческой мысли оставляют след преимущественно только те, кто оправдывает этот строй. Идеи патернализма, царя, который заменяет и отца и мать для своего народа, отождествляемого с детьми, проводил Симеон Полоцкий (8). Феофан Прокопович сумел приспособить теорию договора к оправданию абсолютной власти царя, как главного защитника закона. Мыслители Европы объявляют естественным свободой и равенство. Для Прокоповича естественным является бесправие народа и неограниченная власть царя. Стремление народа к свободе рассматривается как восстание «черни», «стихийной и грубой силы». Оправдывая патернализм, он считает, что царь является носителем идеи «общего блага» и гарантом государственной безопасности, мира, внутреннего порядка, правосудия, народного просвещения и народной пользы. Только неограниченная монархия, по его мнению, в состоянии обеспечить «лучшее и благополучнейшее состояние всех подданных» (9). Патерналистические идеи подхватывают в XIX веке верные слуги престола: К.Н. Леонтьев, К.П. Победоносцев, Л.А. Тихомиров. Ссылаясь на традиции рабства России, религиозной покорности народа, они призывают его объединиться вокруг монарха, который объявляется идеальным организующим началом (10). При этом, как и в деспотическом Китае с его конфуцианством (11), превыше всего объявлялась нравственность (этические начала), главная идея которой сводилась к добровольной покорности правителям и их чиновникам. Как и в конфуцианстве, идеологи монархизма развивали идею гармонии, единства царя и его народа (12). Абсолютная монархия обычно оправдывается с помощью патриархальной теории, доказывающей тождество патриархальной семьи и государства. Например, один из российских вельмож В.Н. Татищев доказывал, что естественным является абсолютная власть отца над своими детьми и беспрекословное подчинение последних своему родителю. Так же естественна власть мудрых правителей государства над своим народом (13).

Видные мыслители царской России распространяли в народе надежды на правление мудрых монархов, способных обеспечить «всеобщую пользу», «общее благо» (Ф. Прокопович, В.Н. Татищев, И.Т. Посошков).

Мыслители при государстве под влиянием окружающей обстановки и социального заказа вырабатывали и распространяли идеи ничтожности человека, его второстепенности по отношению к Богу или государству. Человек у них является производным от воли Бога или заботливого государства. Он остается средством божественного провидения или орудием реализации великих свершений монархов и вождей. Замечательно это отражено в «Книге о скудости и богатстве» И.Т. Посошкова. Он пишет: «Мы же монарха своего почитаем яко Бога и честь его опасно храним и волю его всеусердно исполняем». «Царь всесовершенный самодержец... как чему повелит быть, тако и подобает тому быть неизменно, и ни мало ни направо, ни налево неподвижно; яко бог всем светом владеет, так и царь в своей державе имеет власть» (14).

Отличительная характеристика советской культуры в том, что вожди пытались доказать глубокие корни пропагандируемых ими идей. Поэтому историки отыскивали в глубине веков и

возвеличили людей поднимавших свой голос против царского самодержавия. Получили известность такие имена как А.Н. Радищев, А.И. Герцен, Н.Г. Чернышевский, политические труды которых не отличались ни глубиной мысли, ни системностью изложения идей.

Послушное перо наемных историков может легко превращать политиков, причинивших много зла своей стране в великих деятелей. При этом часто грандиозность свершений того или иного героя истории увеличивается по мере того, сколько крови он пролил и насколько сильно разорил страну в ходе реализации своих великих идей. Цари, при которых население жило мирно и богатело, не впечатляют историков, проповедующих державные, патриотические идеи. Наибольшее их внимание привлекают те, которые во имя внешних завоеваний и иных свершений доводили людей до нищеты.

Типичным для патерналистических государств является феномен открытия учения после смерти его автора. Это подметил в свое время В.И. Ленин. Пока человек жив, он преследуется за свои взгляды. После смерти эти взгляды приспособляются к интересам господствующих групп и превращаются в безвредные иконы (15). Кто бы знал К. Маркса и Ф. Энгельса в России, если бы их работы небыли размножены в миллионах экземпляров правящей группой? Конфуцианство широко распространилось в Китае только после смерти Конфуция.

Не зависящие в какой-то степени от государства и официальной иерархии мыслители появляются в России с начала XIX века вместе с отходом от социальной структуры общества созданной усилиями Петра I. Дворяне получают право не нести государственной службы и существовать за счет своих поместий. Формируется относительно независимое от государства дворянское общество со своей интеллектуальной элитой. Но и оно не смогло дать России мыслителей, сопоставимых с великими просветителями Запада, с И. Кантом или Гегелем.

Определенный интеллектуальный подъем произошел в российском обществе в конце XIX начале XX века в связи с ослаблением патерналистического государства и развитием независимого от него буржуазного гражданского общества.

В теориях политиков, юристов и философов этого периода проявляется некоторая свобода духа и, одновременно, их зависимость от авторитарного монархического государства. Поэтому эти теории носят половинчатый характер, в них делаются попытки найти компромисс между самодержавием и идеей демократии, пришедшей с Запада.

В конце XX века Россия сделала несколько шагов в сторону от патернализма, отказалась в определенной степени от удушающих объятий заботящегося об обществе государства. Но традиции дают о себе знать. При поддержке массы населения, которая не привыкла жить свободно, государство восстанавливает свой контроль над средствами массовой информации, раздаются предложения позабиться о единообразии школьных учебников. Одобрение каких-то идей президентом стало для некоторых отечественных мыслителей уже высшим мериллом правоты. Глава государства обещает поддержать науку. Видимо эта поддержка не будет бескорыстной. Ученым, занимающимся изучением государства и права придется отвечать на заботу о них своими трудами, оправдывающими новый строй и верную политику новой правящей элиты.

Сноски

1. Mills C.W. The Power elite. N.Y., 1959. P. 6.
2. Путилов Б.Н. Древняя Русь в лицах. Боги, герои, люди. М., 2001.
3. История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ, 1996. С. 230.
4. Там же. С. 241-242.
5. Карамзин Н.М. Предание веков. М.: Правда. 1987.
6. Огурцов А. Подавление философии // Суровая драма народа. Ученые и публицисты о природе сталинизма. М.: Политиздат, 1989. С. 361-364.
7. Алексеев С.С. Тяжкий путь к праву. Из жизни советской и постсоветской России // Вестник гуманитарного университета. Серия «Право» № 1. Екатеринбург, 1996. С. 182-189.
8. История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ, 1996. С. 231.
9. Там же. С. 242-243.
10. История философии права. СПб.: Юридический институт, 1998. С. 408.
11. Цвейгерт К., Кётц Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. I. М.: Международные отношения, 2000. С. 430-432.
12. История философии права. СПб.: Юридический институт, 1998. С. 408.
13. История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ, 1996. С. 244-245.
14. Там же. С. 248.
15. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 5.